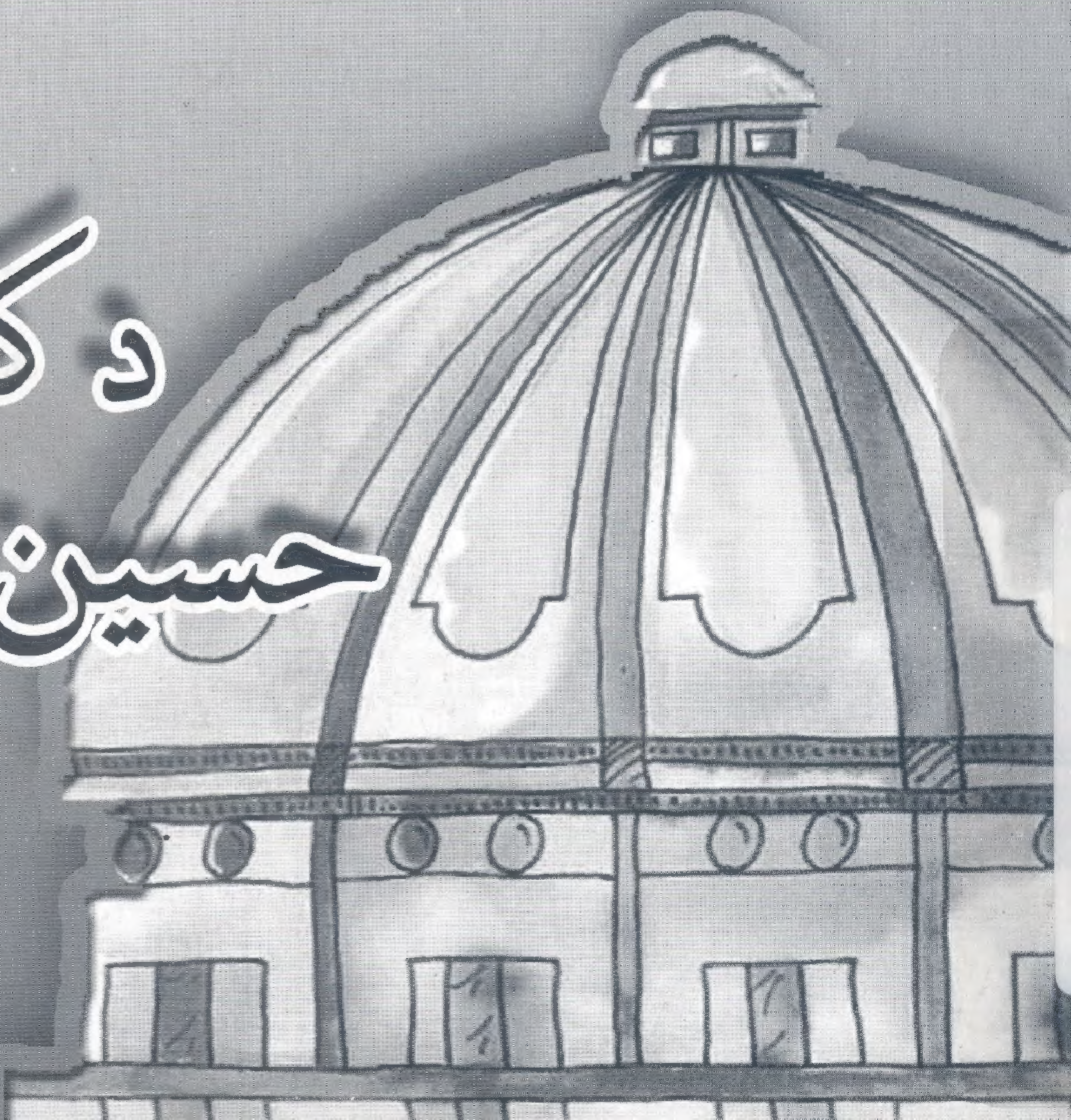
مبادئ ونظريات في...

الإدارة العامة



دكتور
حسين التهامي

2009

مبادئ وقضايا في

الإدارة العامة

مبادئ وقضايا في

الإدارة العامة

دكتور
حسين التهامي

الطبعة الأولى
٢٠٠٩م

رقم الإيداع

2008 / 16573
977-440-064-X

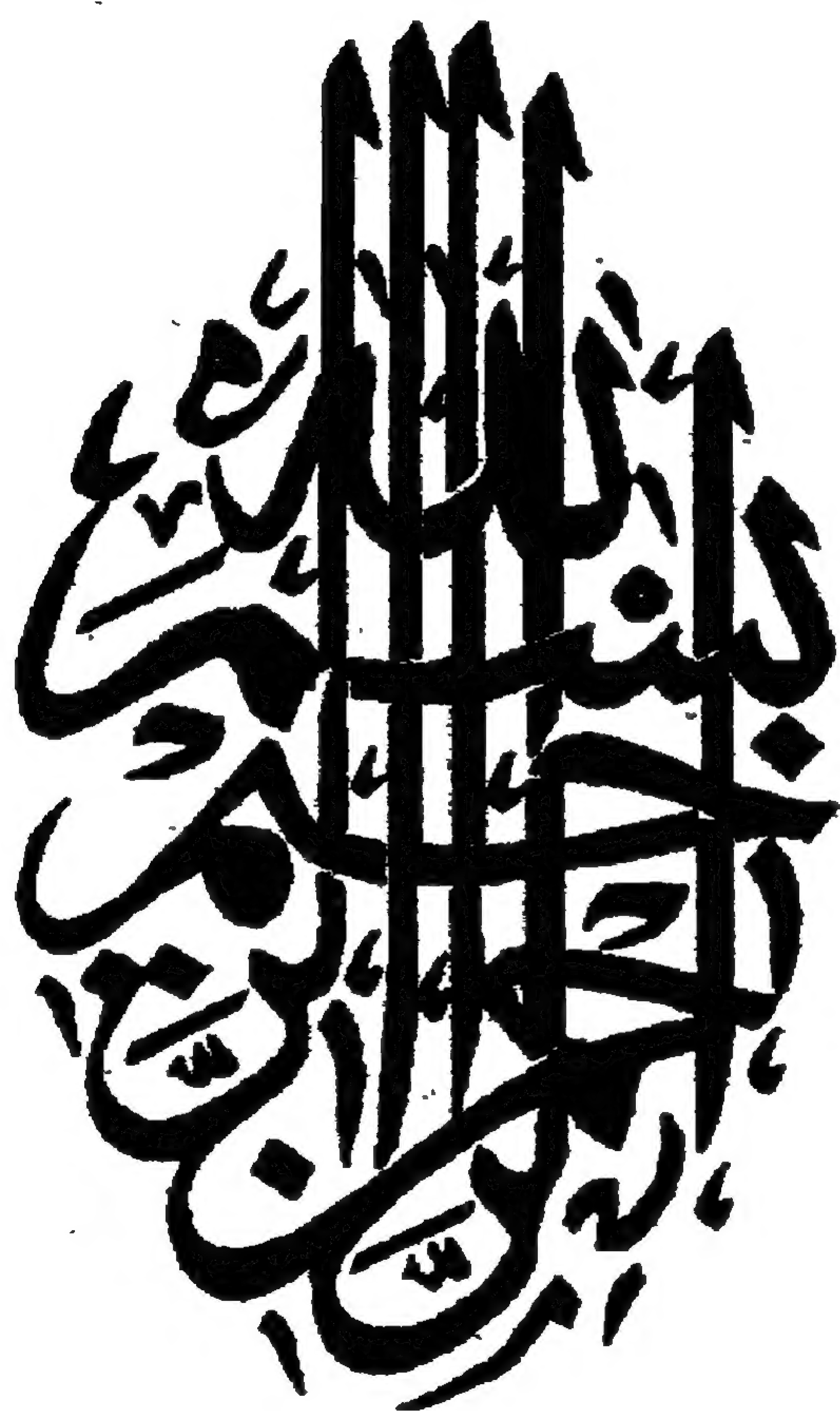
ISBN

التهامي ، حسين عبد الرحمن .

مبادئ وقضايا في الإدارة العامة / حسين عبد الرحمن التهامي - ط١ ـ .... ، ٢٠٠٩

٢٩٥ص، ٢٤سم .

تدمك : X- ٩٧٧-٤٤٠-٠٦٤


بسم الله الرحمن الرحيم

مقــدمة

مما لا شك فيه أن الإدارة - كعلم وكممارسة - تلعب دوراً رئيسياً في حياة أي مجتمع حديث، حيث تلعب دوراً خطيراً في النهـوض بطاقــات وامكانات الأفراد ومساعدتهم على أن يكونوا أكثــر إنتاجــاً وقــدرة علــى المنافسة ، فعالم اليوم لا مكان فيه للأقل قدرة أو كفاءة .

كذلك فالفرد مهما أتاه الله من نعم وقدرات وامكانــات شخــصية أو مادية لا يستطيع بمفرده إنجاز ما يتصل بمصالحه معتمداً على قدراتــه الشخصية ومنعزلاً عن جهود الآخرين ، ومن ثم فتضافر الجهود الجماعية يُميز الجماعات الحديثة والمجتمعات المتقدمة ، وهذا التضافر يتطلب تنظيم الجهود والموارد البشرية والمادية لبلوغ وتحقيق الأهداف على المــستوى الفردي والجماعي .

وبالتالي فالإدارة لا غنى عنها في المجتمعات الحديثة وهي التــي أسهمت في جعل دول مثل اليابان وألمانيا وغيرها على ما هي عليــه الآن من تقدم وازدهار بالرغم من ضعف مواردها الطبيعية إلا أنها قــد راهنــت على حسن الإدارة وما يرتبط به من حسن استغلال العنصر البشري لديها .

ويهتم علم الإدارة العامة - بصفة خاصة - بتنظيم عمل المنظمات العامة باعتبارها أجهزة أنشأتها الدولة بغرض إشباع حاجات المــواطنين ، والتي يقع على الحكومة تحقيقه استهدافاً لتحقيق أهداف الدولة ككل .

ومن ثم يتعرض هذا الكتاب إلى الوظائف التي تهــتم بهــا الإدارة العامة في الجهاز الإداري للدولة (وزارات ومؤسسات حكومية) كالتخطيط

والتنظيم والرقابة .... إلــخ ، عــلاوة علــى تنــاول بعــض القضـــايا والموضوعات المرتبطة بالإدارة العامة كالبيروقراطية والإصـــلاح الإداري وغير ذلك .

وقد حاول المؤلف الربط بين احتياجات كل مــن طالــب العلــوم الإدارية والقارئ المتخصص وأيضاً القارئ العادي علاوة على الباحث فــي المجال من خلال العرض المبسط والوافي في ذات الوقت.

والله الموفق

دكتور/ حسين التهامي

الفصل الأول

ماهية الإدارة العامة وطبيعتها

الفصل الأول

ماهية الإدارة العامة وطبيعتها

إن الإدارة العامة علم له قواعد وأصول خاصة به، وقد تطور ذلك العلم فى ضوء البحث فيه فى ظل المنهج العلمى كأحد العلوم الإدارية الهامة، حيث تتميز الإدارة العامة بقيامها بنفس الوظائف الإدارية التى تقوم على الأسس العلمية كالتخطيط والتنظيم والرقابة وغيرها.

وقد اهتمت حركة الإدارة العلمية فى البداية بإدارة المؤسسات الاقتصادية أى بإدارة الأعمال، ثم ما لبثت أن تحول اهتمامها بعد ذلك إلى النشاط العام مما أدى إلى ظهور علم الإدارة العامة، والذى انصب اهتمامه بدايةً بالشئون العسكرية ثم شمل الاهتمام بالشأن العام وتنظيم الجهاز الإدارى للدولة.

وتُعتبر الإدارة العامة فى الدولة مزيج من القوانين والقواعد والنظم التى تعمل على تنفيذ السياسة العامة لتلك الدولة، وتخضع لأحكام القانون الإدارى، والذى يقوم على مجموعة من القواعد القانونية التى تحكم الحكومة وأجهزتها وأنشطتها المتنوعة، وينحصر مجال الإدارة العامة فى نطاق السلطة التنفيذية للدولة.

وترتبط الإدارة العامة بالسياسة العامة للمجتمع، فسياسة أى دولة تتعلق بمجموعة من التوجيهات العامة التى يلزم اتباعها عند تقرير الخطط والاستراتيجيات حيث تتمثل السياسة العامة الخارجية عادةً فى تحديد مواقف الدولة تجاه القضايا الخارجية أو تجاه الدول الأخرى فى حين تتمثل السياسة العامة الداخلية فى تحديد الأهداف القومية للدولة بالنسبة لمختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية على النحو الذى تمليه طبيعة النظام المتبع اقتصادياً وسياسياً.

فإذا اختلفت الدول فى نظمها تبعاً لفلسفة الحكم فيها وتبعاً لنظامها الاقتصادى فعلى ذلك يكون الاختلاف في درجة تدخل كل دولة في حياة مواطنيها ومدى مساهمتها وتأثيراتها فى الحياة العامة لهم، وبصفة عامة فقد ازداد حجم النشاط الحكومى ومن ثم حجم تدخلها فى حياة المواطنين وفقاً لبعض الأسباب، ومن أبرزها:

- تحول المجتمعات من المجتمع الزراعى إلى المجتمع الصناعى منذ أواخر القرن الماضى.
- ظهور الحركات العمالية، مما دفع الحكومات إلى إنشاء أجهزة للإشراف على شئون العمال، وسن قوانين لتنظيم العمل.
- وقوع الأزمة الاقتصادية العالمية فى عام ١٩٢٩م، وما صاحب ذلك من تقلص فى الأعمال الخاصة فى معظم الدول الرأسمالية، مما اضطر الحكومات إلى زيادة نشاطها وتدخلها ووجود إدارة عامة واعية ورشيدة تؤدى حتماً إلى كفاءة الحكومة وتقدمها وتنظيم عملها بحيث يتم الاستفادة من مواردها المتوافرة إلى أقصى حد ممكن، وزيادة حجم الرفاهية لمواطنيها ورفع مستوى المعيشة لهم.

مفهوم الإدارة العامة:

مما سبق يمكن الإشارة إلى الإدارة العامة على أنها "ذلك العلم الذى يشمل أنشطة الجماعات المتعاونة فى خدمة الحكومة، وفى الإدارة التنفيذية بصورة خاصة، وذلك لتحقيق أهداف عامة مرسومة يُعبر عنها بالسياسة العامة، فالإدارة العامة تمثل نشاطاً يتعلق بتنسيق الجهود لتنفيذ السياسة العامة وإدارة المنظمات العامة فى الدولة.

وإذا كانت الإدارة العامة تعنى المساهمة في وضع السياسات العامة للدولة، ثم العمل على تنفيذ تلك السياسات، فإن الإدارة الخاصة (إدارة الأعمال) تلك التي تدير المشروعات التجارية الخاصة والبنوك الخاصة وشركات الإنتاج الخاصة وغيرها من المنظمات الخاصة، وقد اختلفت وجهات النظر حول مدى الاختلاف والتشابه بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة.

فقد رأى البعض أن ثمة اختلافات جوهرية بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال يمكن إجمالها فيما يلي:

أ- الموظف العام يؤدى واجبه فى ظل الإدارة العامة مستهدفاً تقديم خدمة عامة، وليس تحقيق الربح.

ب- يهيمن على المنظمة العامة قاعدة المسئولية العامة أمام الجمهور (المواطنين)، وذلك أمام الهيئات القضائية أو السياسية.

ج- يعمل الموظف فى ضوء الإدارة العامة بصفته الوظيفية وليس بصفته الشخصية.

د- تلتزم المنظمة العامة بقاعدة المساواة بين جميع أبناء الوطن، وعدم تفضيل البعض منهم على حساب الآخرين.

هـ- تحرص المنظمات العامة على تزويد الأفراد الذين ينتمون إليها بكافة المعلومات التى تعينهم على استعمال حقهم فى الرقابة، فى الحدود التى تسمح بها المصلحة العامة للدولة.

و- تعمل المنظمة العامة عادة فى ظروف احتكارية، فى حين تعمل الإدارات فى المنظمات الخاصة فى ظروف المنافسة مع بعضها البعض.

وهناك وجهة نظر أخرى ترى تشابهاً كبيراً بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال يكمن فيما يلى:

أ- لا يقتصر الغرض من منظمات الأعمال على الحصول على الربح فقط، بل تقديم السلع والخدمات لإشباع رغبات الجماهير، وقد لا يتحقق الربح فى بعض الأحوال.

ب-قد تعمل بعض منظمات الأعمال فى ظروف احتكارية كغيرها من المنظمات العامة.

ج-لم تعد قاعدة المساواة حكراً على المنظمات العامة، بل إن المنظمة الخاصة قد تحكمها الآن بعض المعايير الأخلاقية مثل المساواة بين المستهلكين والموردين والعملاء وغيرهم من المتعاملين معها.

د- تعتمد المنظمات الخاصة على نظم جيدة للمعلومات والاتصالات المتبادلة بينها وبين غيرها من المنظمات سواء الخاصة منها أو العامة.

هـ -لا يمكن الجزم بخطأ أن تعمل المنظمة العامة على أساس الصفة الشخصية للموظف وأيضاً بالنسبة لموظف المنظمة الخاصة مع وجود عنصر المسئولية تجاه العميل.

و- أصبح للمنظمة الخاصة الآن مسئولية اجتماعية تتساوى من حيث الأهمية مع المسئولية الاقتصادية، وبالتالى فالمنظمة الخاصة – مثلها مثل المنظمة العامة – مسئولة تجاه الجماهير أو المواطنين.

وبالرغم من ذلك فإن هناك فروقاً جوهرية بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال ناشئة عن المجال الحكومى نفسه يمكن حصره فى المحددات التالية:

أ- مدى الارتباط بالسياسة والتشريع:

ترتبط الإدارة العامة ارتباطاً وثيقاً بالسلطة التشريعية والإطار السياسي للمجتمع، فعملية رسم السياسات العامة وتحديد الأهداف المجتمعية والقومية يدخل فى صميم مجال ونشاط السلطة السياسية للدولة، ويراعى بعض الاعتبارات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فى حين أن تحديد الأهداف ورسم السياسات فى الإدارات الخاصة يتوقف غالباً على اعتبارات اقتصادية محضة.

ب- حجم المنظمة:

التنظيم الإدارى للجهاز الحكومى تنظيم ضخم تكثر فيه الوظائف وعدد الموظفين وتزيد فيه المستويات الإدارية، وهو ما يطلق عليه بالنظام البيروقراطى.

جـ- صعوبة قياس فعالية ونتائج الأعمال:

من السهولة تحديد أسباب الخلل والقصور فى تحقيق أرباح فى المشروعات الخاصة، وبالتالى فتحقيق الأرباح هو المحك والقياس لكفاءة العمل وفعاليته، ومن ثم فإن غياب دافع الربح يُصعب من عملية قياس فاعلية وكفاءة العمل فى المنظمة العامة، خاصةً مع زيادة حجمها.

د- مدى الارتباط بالقوانين:

تعمل الإدارة العامة فى ظل الدستور المتبع فى الدولة ووفقاً لقوانينها الإدارية، حيث يحكم ذلك تصرفات وسلوك العمل لموظفى الدولة وبسبب كثرة القوانين وتداخلها أحياناً، فقد أثرت على كفاءة العمل وسرعة الإنجاز فى بعض المنظمات العامة.

ماهية الدولة والحكومة والمنظمة العامة:

تُمثل الدولة الكيان السياسى والاجتماعى والقانونى الذى تعمل خلاله المنظمات العامة، والذى تستمد منه الإدارة العامة وجودها، وتطلق الدولة على كل مجتمع سياسى أياً كانت صورته أو نظامه السياسى أو درجة نموه، إلا أن وجود الدولة ككيان سياسى لا يكون إلا فى وجود جماعة سياسية منظمة ومستقلة عن أشخاص الحكام ذوى السلطة عليها.

فالإنسان يدرك منذ نشأته حاجته الملحة للتعاون مع الآخرين بهدف إنجاز غايات لا يستطيع إنجازها بمفرده، وتلك الحاجة تمثل قوة محركة وذاتية لتكوين الجماعات الإنسانية، والإنسان فى تلك الجماعة قد يعيش بحرية مطلقة يفعل فيها ما يبتغيه، وبالتالى ينتهى به الأمر إلى أن يُصبح غير آمن فى نفسه أو ماله أو يؤول هذا الحق (الحرية المطلقة) إلى بعض أفراد المجتمع فى النهاية بحيث يستطيعون فرض إرادتهم على الآخرين ومن ثم فإن الإنسان لابد له من أن يتجه إلى ما يسمى بالحرية المقيدة، والتى يتحدد فيها علاقته بالمجتمع الذى يعيش فيه، ويُسهم بجزء من طاقته وجهده فى حماية ذلك المجتمع والعمل على استقراره بحيث يكفل المجتمع للفرد الحماية والأمن فى مقابل التزامه بقوانينه.

ومما سبق، فالدولة هى جماعة مستقلة من الأفراد، والتى تمتلك إقليماً معيناً وتربط بينهم روابط سياسية مصدرها الاشتراك فى الخضوع لسلطة سياسية مركزية تكفل لكل فرد منهم التمتع بحريته ومباشرة حقوقه، ومن ثم فالذى يجعل من مجتمع ما (دولة) هو انتقال ذلك المجتمع من القوة غير المنظمة إلى قوة منظمة ومن الالتزام بالخوف إلى الالتزام بالنظام ومن حكم الفرد إلى حكم القانون.

ولقيام أى دولة، لابد من توافر بعض المحددات أو الأركان:

١) التجمع السكانى:

يتطلب قيام الدولة وجود مجموعة من الأفراد لها أهداف وتسعى لخدمة أغراض معينة، وتلك الأغراض التى تعمل على ترابط أفراد تلك المجموعة وتجانسها والذى يُحقق فى النهاية الوحدة الوطنية كالتجانس فى اللغة أو العرق أو الدين أو العنصر...الخ، بحيث تجمع هؤلاء الأفراد وحدة المصالح ووحدة المصير.

٢) الإقليم:

وهو المنظمة أو المساحة الجغرافية التى يقطنها السكان، ولا يقف الإقليم عند البقعة الأرضية فحسب بل يمتد كذلك إلى البحر الإقليمى، وإلى الطبقة الجوية التى تعلو الأرض والبحر الإقليمى وهو المسافة الملاصقة للشاطئ والممتدة إلى نحو ثلاث أميال بحرية تقريباً، ويُحدد الإقليم – بما يملكه من موارد – قوة الدولة وسيادتها.

٣) السلطة:

تمثل السلطة كيان افتراضى يرتبط عضوياً ووظيفياً بنظام محدد تلتزمه فى ذاتها وفى علاقتها بالمواطنين، وهى منفصلة عن شخص الحاكم أو الحاكمين، بل هى قوة جبرية يعملون بمقتضاها تحقيقاً للصالح العام، ومن ثم فلابد من توجيه تلك السلطة نحو الخير العام للمجتمع، الأمر الذى من شأنه يتطلب تحديداً لأهداف السلطة وتنظيم وسائلها بالطريقة التى تكسب رضا الجماعة وتحث على الانتماء إليها.

ويقوم الدستور بتنظيم تلك السلطة وإعطائها الجانب الشرعي من حيث كونه مجموعة من القواعد المنظمة لعملها، وخضوع السلطة للدستور وأحكامه لا يعنى أنها شكلاً معيناً من أشكال الحكم، بل يعنى توفير المساواة بين الحاكم والمحكومين.

* مفهوم الحكومة:

ينبثق مفهوم الحكومة من الدولة، وبالتالى فالحكومة كمفهوم أضيق من مفهوم الدولة، فالحكومة هى المنظمة أو التنظيم الذى تعتمد عليه الدولة فى صياغة سياستها العامة وتنظيم شئونها وتنفيذ الوظائف العامة أى الركن الفاعل والحركى للدولة الذى يُعبر عن وجودها فى الواقع.

والحكومة تعنى هنا ممارسة السلطة ضمن جماعة سياسية معينة، وبالتالى فهى تُمثل نظام الحكم فى الدولة أى ممارسة السلطة العامة فيها، وذلك من خلال مجموعة من الهيئات الحاكمة أو السلطات تتمثل فى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، إلا أن البعض يُفضل تعريف الحكومة على أنها الكيان التنظيمى للسلطة التنفيذية فقط نظراً لارتباط السلطة التنفيذية بالجماهير ارتباطاً حياتياً وثيقاً.

المنظمة العامة:

لم تعد تقتصر وظيفة الدولة على الجوانب السياسية فحسب من أمن ودفاع وعدالة...الخ، بل تعدى دور الدولة والتدخل الحكومى إلى العديد من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وبالتالى فقد ظهرت الكثير من الأنشطة الفردية التى انضمت لمسئولية الحكومة، ومن ثم كان لابد من نشوء منظمات ذات طبيعة تخصصية وفنية توجه لتقديم الخدمات العامة للمواطنين

كالتعليم والصحة وتوزيع الوقود والكهرباء وغيرها وبالتالى فهى تهدف إلى تقديم الخدمات العامة.

والمنظمة العامة هى كل مشروع يحجم أو يعجز الأفراد والجماعات الخاصة عن القيام به، نظراً لمتطلباته الهائلة من الموارد أو لضعف الربح والعائد من تنفيذه، وخاصة على المدى القصير، وبالتالى فالدولة تقوم برعاية ذلك المشروع لاستفادة المجتمع منه ولإشباعه لحاجاته وبالتالى فأهم معيار يميز المنظمة العامة عن المنظمات الخاصة هى أن السبب الرئيسى لإنشائها إشباع حاجة عامة من حاجات المجتمع ككل، وبالتالى ضمان انتماء المواطنين للدولة لوجود قناعة لدى المواطنين بقدرة الدولة على إشباع حاجاتهم، والتى أصبحت عند الحكومة هدفاً ينبغى تحقيقه.

وتتمثل تلك الأهداف فى الأهداف الاقتصادية والأخلاقية والصحية والسياسية وغيرها، ومن ثم تعمل المنظمات العامة المعنية بزيادة حجم الموارد الواجب توافرها وحسن استغلالها مع توفير المهارات والتكنولوجيا اللازمة لذلك.

ويتمثل الهدف الأخلاقى فى تحقيق العدل والمساواة والحريات، وهى حاجات يتطلع إلى إشباعها الإنسان بشكل عام، وعدم إشباعها يؤثر حتماً على أداء المنظمات العامة كما تؤثر على إنجاز الأفراد فى مجتمعهم، أما عن الأهداف السياسية، والمتمثلة فى دعم الاستقرار والنظام فى المجتمع، وحماية النظام الاجتماعى وتحقيق الاستقرار السياسى والتعامل مع المشكلات والقضايا الداخلية والخارجية، فهى غايات تسعى لتحقيقها جميع المنظمات العامة داخل أى مجتمع.

أنواع المنظمات العامة:

يمكن تقسيم المنظمات العامة وفقاً لعدد من الأسس:

١- تصنيف المنظمات العامة وفقاً لنوع النشاط:

نظراً لاختلاف الأهداف المجتمعية، فهناك أيضاً اختلافاً في النشاط الذى تقوم به كل منظمة لتحقيق كل هدف من تلك الأهداف، فهناك منظمات سياسية ومنظمات اجتماعية ومنظمات اقتصادية وأخرى لقطاع الأعمال العام:

أ) المنظمات السياسية:

وهى تلك المنظمات التى تسعى إلى تحقيق الموائمة والانسجام والتوافق بين الحرية الفردية للمواطن وتحقيق النظام العام واستقراره وتعتبر الأحزاب السياسية مثالاً للمنظمات السياسية فى المجتمع، والتى تروج لمبادئ خاصة بها تتعلق بمفاهيم العدل والحرية وتصور العلاقة بين الحاكمين والمحكومين.

ب) المنظمات الاقتصادية:

وهى تلك المنظمات التى تعمل على استغلال الموارد المتاحة، وتوزيع الدخل كالمنظمات التجارية والصناعية وبعض المنظمات الخدمية إلا أن هناك دعاوى جديدة تنادى بضرورة ابتعاد أى شكل من أشكال التدخل الحكومى فى العملية الاقتصادية، عدا التى تتصل بالخدمات العامة كالمرافق العامة مثلاً.

جـ) المنظمات الاجتماعية:

تنشأ المنظمات الاجتماعية لتحقيق أهداف وإشباع حاجات اجتماعية محددة فالمستشفيات الحكومية تهدف للتأمين الصحى للمواطنين وبيوت الإيواء تعمل على حماية المسنين والعجزة والمشردين، لذلك فأجهزة الشرطة والمطافى تعمل على حماية المواطنين وتوفير الأمن لهم وهكذا.

د) منظمات قطاع الأعمال العام:

هى منظمات آلت إلى ملكية الدولة نتيجة عمليات التأميم، وكانت قبلاً مملوكة لأفراد مارسوا أنشطة اقتصادية تجارية أو صناعية أو خدمية بهدف تحقيق أرباح، وتلك المنظمات تعرف بمنظمات القطاع العام.

ويجب أن تدار تلك المنظمات من قبل الدولة بطريقة تختلف عن المنظمات الحكومية الأخرى، كذلك فمن الضرورى أن تتمتع بقدر كبير من المرونة فى إدارتها وخططها وبرامجها، وألا يكون التدخل الحكومى فى إدارتها عائقاً أمام نموها وازدهارها، ولذلك فهى تخضع لقانون خاص بها وهو القانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٧١م.

٢- تصنيف المنظمات وفقاً لنوع السلطة:

وفقاً لنوع السلطة الموكولة إليها تصنف المنظمات إلى وحدات تنفيذية وأخرى وظيفية وثالثة استشارية:

* الوحدات الإدارية التنفيذية:

وهى الوحدات الإدارية المسئولة عن تنفيذ المهام الرئيسية للسلطة التنفيذية أى للحكومة، كالوزارات المسئولة، وبسبب زيادة التخصصات وتزايد عدد الوظائف فقد تم إنشاء هيئات عامة مستقلة تعمل كوحدات تنفيذية لكل منها مسئوليات محددة.

* الوحدات الوظيفية:

نظراً لزيادة العبء على الوحدات التنفيذية والتى اضطرت معه على القيام بأعمال ثانوية لا ترتبط بأعمالها الأصلية، فقد برزت الحاجة إلى إنشاء

وحدات متخصصة تقوم ببعض المهام لمساعدة الوحدات التنفيذيـــة، ويُطلـــق عليها الوحدات الوظيفية، مثل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، والجهـــاز المركزى للمحاسبات والتى تتلخص مهامها فى عمليات التـــدريب والتنظـــيم والرقابة المالية، ولا تقدم تلك الوحدات خدمات مباشرة للمـــواطن، ولكنهـــا تعمل لحساب الهيئات والوحدات فى الجهاز الإدارى الحكومى فقط.

*** الوحدات الاستشارية:**

نشأت الحاجة إلى إنشاء تلك الوحدات نتيجة لتعقد المشكلات الإدارية وحاجة الوحدة التنفيذية إلى النصح وإصدار القرارات بشأن تلك المشـــكلات وبالتالى فالوحدات الاستشارية تقوم بمعاونة الوحدات التنفيذية فـــى الإعـــداد والبحث والدراسة وتقديم التوصيات والاستشارات الفنية ونحوه وليس للوحدة الاستشارية صلاحية إصدار القرار المباشر على عكس الوحدة الوظيفية.

٣- تصنيف المنظمات وفقاً للتبعية:

فى بعض الأحيان تفضل الحكومة مباشرة ســـلطاتها كاملـــة علـــى المنظمة العامة، فى حين ترى ضرورة توكيل منشآت أخرى لإدارتها بهدف دعم قدراتها الإنتاجية أو تحسين ما تقدمه من خدمات، وعلى ذلـــك يمكـــن التصنيف وفقاً لما يلى:

أ- الهيمنة والاستغلال المباشر:

ويُقصد بها قيام الحكومة بإدارة المنظمة العامة بصورة كاملة وبأموال حكومية وبموظفين حكوميين، وبالتالى فهى تخضع لجميـــع اللـــوائح والـــنظم الحكومية وتتبع فى تمويلها لما تقرره قوانين ربط الميزانية العامة للدولة.

ب- الاستغلال غير المباشر:

وفيه تعهد الحكومة إلى شركة أو فرد معين إدارة المنظمة مقابل اتفاق بينها وبينه تضمنه السلطة العامة، والأموال المستخدمة لهذا الغرض هي أموال حكومية بالطبع.

جـ- طريقة الالتزام:

وفيها توكل الحكومة شركة معينة أو فرد بعينه لإدارة المنظمة العامة (أو المرفق العام) واستغلاله اقتصادياً لمدة محددة من الزمن، من خلال موظفين وأمواله الخاصة وبمسئولية كاملة، فى مقابل تقاضى بعض الرسوم من المنتفعين بذلك المرفق الاقتصادى، وذلك مثل قناة السويس قبل عملية التأميم، وللحكومة حق الرقابة وتوقيع الجزاءات وحق تعديل العقد بشروط.

د- الاستغلال المختلط:

وتلك الطريقة توفق بين المصالح الشخصية للأفراد والمصلحة العامة ذات الطبيعة الاجتماعية والاقتصادية فى ذات الوقت، من خلال إنشاء شركة للاقتصاد المشترك حيث يُسهم فيها كل من الاقتصاد القومى والاقتصاد الفردى.

وتتميز تلك الطريقة بخضوع الشركة السابقة لأحكام القانون التجارى ويأخذ شكل الشركة المساهمة، وبمساهمة الحكومة فيها مالياً أو عينياً (استغلال منجم مثلاً)، علاوة على اشتراك الحكومة فى مجلس الإدارة.

٤- تصنيف المنظمات وفقاً للمجال:

فثمة منظمات قومية ومنظمات إقليمية والمنظمات القومية العامة يتم إنشائها لتفى بالحاجات الأساسية للمواطنين فى جميع أقاليم الدولة، كالدفاع والعدالة والتليفونات والصحة وغيرها، وتخضع تلك المنظمات للوزارات

والهيئات التابعة لها فى المحافظات والأقاليم، وبالنسبة للمنظمات الإقليميـــة، فيقتصر دورها على الوفاء باحتياجات المواطنين فى الأقـــاليم والمحافظـــات والمدن والقرى من الكهرباء والمياه والنقل....الخ.

وثمة بعض المبادئ المنظمة لأعمال تلك المنظمات العامة، ومن أهمها:

*** مبدأ الاستمرار وعدم الاستغناء:**

فالخدمات التى تؤديها المنظمة العامة، هى خدمات رئيسية للمواطن ولا يمكن الاستغناء عنها، وبالتالى فتلك المنظمة تخضع لقانون خاص يضمن استمرارها وعدم توقفها.

*** مبدأ مسايرة الحاجات المستحدثة:**

أى خضوع المنظمة العامة دائماً للتطوير فى النشاط ووسائل الإدارة، حتى تلائم الحاجات المتجددة للمواطنين.

*** مبدأ استبعاد هدف الربح:**

فالمنظمة العامة لا تقصد الربح ولا تسعى إليه، بل يكون هدفها الرئيســـى الوفاء بحاجات ومتطلبات الجمهور، وإذا قدمت تلك المنظمة خدمة ما مقابل بعض الرسوم، فذلك بغرض تخفيف العبء عن الميزانية، وليس بهدف التربح.

*** مبدأ المساواة فى انتفاع جميع المواطنين:**

أى أن هناك مساواة فى المعاملة للجميع أمام القانون، ولا يتنـــاقض ذلك مع وجود بعض الشروط التى تحددها المنظمـــة، كالمؤهـــل المناســـب للالتحاق بوظيفة معينة مثلاً أو تفضيل الرجال على النساء فى التعيين بوظيفة معينة استناداً للصالح العام وهكذا.

أهم الفروق بين المنظمة العامة والمنظمة الخاصة:

تأكيداً لإبراز خصائص المنظمة العامة، نوضح أهم الفروق بينها وبين المنظمات الخاصة أو الأهلية، حيث يمكن المقارنة بينهما من أوجه عديدة:

١) بالنسبة لطريقة الإنشاء: فيتم إنشاء المنظمة العامة بقرار من السلطة الحكومية المختصة استناداً لسند قانوني، في حين تنشأ المنظمة الأهلية من أنشطة بعض الأفراد وبترخيص معين من الجهات الحكومية المسئولة.

٢) بالنسبة للهيكل التنظيمي:

يتميز الهيكل التنظيمي عادةً داخل المنظمة الحكومية بدرجة عالية من الضخامة والتعقيد رأسياً وأفقياً، في حين يتسم هذا الهيكل في المنظمات الأهلية بالبساطة في معظم الأحيان.

٣) بالنسبة لأهداف المنظمة:

تهدف المنظمة العامة إلى تحقيق المصلحة العامة للجمهور، وتتحدد تلك الأهداف من خلال بعض التشريعات من جانب الدولة، في حين أن أهداف المنظمة الأهلية تتحدد من قبل مجلس الإدارة والجمعية العمومية.

٤) بالنسبة لإصدار القرارات:

تتميز عملية إصدار القرارات في المنظمة العامة بالصعوبة وعدم المرونة نظراً لتعقد هيكلها الإداري، ويختلف الوضع لدى المنظمة الخاصة، والتي تتميز ببساطة هيكلها التنظيمي والذي يتيح لها مزيداً من المرونة والحرية في اتخاذها للقرار المناسب.

٥) بالنسبة لعملية التمويل:

تُمول المنظمات العامة من ميزانية الدولة والتي تعتبر محصلة للضرائب العامة، وهي ملزمة بالعمل وفق المخصص لها من تلك الميزانية، في حين تعتمد المنظمات الأهلية على الاشتراكات أو التبرعات أو الإعانات في بعض الأحوال.

٦) طبيعة الخدمات المقدمة:

تُقدم المنظمة العامة خدمات ثابتة تحددها لها القوانين المنظمة في حين يمكن للمنظمة الخاصة من تغيير وتنويع الخدمات التي تقدمها بما يتناسب مع حاجة الجمهور وفق قواعد وموافقات الجهات المختصة.

٧) العلاقة بالجمهور:

تقدم المنظمة العامة خدماتها لجميع المواطنين وفق مطابقة شروط وُضعت لذلك، في حين تقدم المنظمة الخاصة خدماتها لبعض المواطنين أو وفقاً لشروط معينة في الغالب، ولها أيضاً سلطة توقيع الجزاءات على عكس المنظمة العامة والتي لها تلك السلطة على المخالف ولو كان من بين المستفيدين من الخدمة.

٨) بالنسبة إلى مدى الرشد في القرار المُتخذ:

ترتبط المُنظمة العامة بالسياسة المجتمعية والعامة للدولة، وبالتالي تقل درجة رشد القرار الصادر عنها، وعلى العكس من ذلك في المنظمة الخاصة، والتي يقل تأثرها بالسياسة العامة للدولة فتكون قراراتها أكثر رشداً.

٩) بالنسبة للتوظيف:

تخضع عملية التوظيف في المنظمات العامة لقانون العاملين المدنيين بالدولة، في حين للمنظمة الخاصة منطلق الحرية في عملية الاختيار والتوظيف في ضوء قانون العمل الخاص.

١٠) بالنسبة للمرتبات والعلاوات:

تخضع للكادر العام وفقاً لقانون العاملين المدنيين بالدولة (المنظمات العامة)، حيث يتم منح علاوات دورية فى ميعاد محدد لـذلك، ولكـن يـتم المساومة عند التعاقد على المرتب فى المنظمات الخاصـة، وأيضـاً تقـرر العلاوات بقرار من مجلس الإدارة.

١١) بالنسبة لنظام الترقية:

تخضع الترقيات فى المنظمة العامة للأقدمية المطلقـة فـى معظـم الأحوال، ولكن فى المنظمات الخاصة يتم الترقية وفقاً لمعايير يقررها مجلس الإدارة عادةً.

١٢) بالنسبة للتأمين والمعاشات:

يخضع التأمين والمعاشات لقانون العاملين المدنيين فى الدولة وذلـك بالمنظمات العامة، فى حين تخضع لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية فـى المنظمات الخاصة.

* أسس الإدارة العامة:

١) حتمية الإدارة لتنظيم الجهد الجماعى:

لاشك أن مجرد وجود عدد من الأفراد وقدر من المال والمواد الخام لا يؤدى بالضرورة إلى إنجاز العمل، بل لابد من وجود الإنسـان المحـدد للأهداف المطلوب تحقيقها، وأن يُحسن استغلال تلـك الإمكانـات لتحقيـق الأهداف السابقة.

وهذا الإنسان ضرورى فى كل جهد جماعى فى الأعمال الصناعية والحربية والتعليمية والزراعية وغيرها، فالإدارة لازمة لكل جهد جماعى مهما كانت طبيعة ذلك الجهد (وزارة أو محافظة ...الخ).

٢) الإدارة نشاط متعلق بتنفيذ الأعمال بواسطة الآخرين من خلال تخطيط وتنظيم وتوجيه جهودهم والرقابة عليها، فكل وظيفة إدارية تمنح من يمارسها لقب مدير أو إدارى، وبدون تلك الوظائف لا ينتمى هؤلاء لمهنة الإدارة وبالتالى فالإدارى هو من يقوم بتلك الوظائف سواء كان لقبه وزير أو مدير أو رئيس مصلحة أو رئيس قسم ....الخ.

٣) الإدارة نشاط يُحقق الاستخدام الأمثل للموارد لتحقيق الأهداف فليس الهدف من وجود الإدارى اتخاذ قرارات شخصية تخضع لرؤيته الخاصة، وإنما يحكم تصرفاته قواعد عامة، ومن أهمها الاستغلال الأمثل للإمكانات المتاحة لتحقيق الأهداف، وتلك قاعدة اقتصادية محددة.

٤) الإدارة نشاط يهدف إلى إشباع الحاجات الإنسانية:

يحكم تصرفات الإداريين المصلحة العامة المتمثلة فى قاعدة المسئولية الاجتماعية، فعليهم الأخذ بعين الاعتبار الحاجات الاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية للإنسان سواء كان موظفاً أو عاملاً أو غير ذلك من أى شريحة من شرائح المجتمع، فإذا اتخذ الإدارى قراراً من شأنه إحداث منفعة لفئة معينة من فئات المجتمع، وجب عليه التأكد من أن الفئات الأخرى لن يصيبها ضرر من اتخاذ ذلك القرار.

ومن تلك القواعد والأسس فإن الإدارة العامة تتميز ببعض الخصائص من أهمها:

أ- الإدارة العامة إدارة حكومية تنظمها تشريعات وقوانين الدولة، فموظفيها هم موظفون حكوميون يستمدون سلطاتهم من تلك القوانين والتشريعات المدونة وبالتالى فهم يعملون وفق ما تمليه عليهم تلك التشريعات، وبالتالى فهم يخضعون للرقابة القانونية والشعبية.

ب- نظراً لارتباط منظمات الإدارة العامة بالقوانين والتشريعات السابقة فهى تقدم خدمات عامة لها طابع التكرار والنمطية، فتلك الخدمات غير متطورة فى الغالب ويصعب تغييرها بسهولة.

جـ- تُمارس أنشطة الإدارة العامة من خلال أجهزة ووحدات إدارية عامة كالوزارات والهيئات وغيرها وتهدف جميعها إلى الحفاظ على أمن وسلامة المجتمع والعمل على تنمية وعى المواطنين سياسياً وأخلاقياً واجتماعياً.

د - تمويل الأجهزة التابعة للإدارة العامة يتم من خلال الحكومة لارتباطه بالميزانية العامة للدولة، على أن يلتزم كل جهاز من الأجهزة السابقة بما حُدد له فى الميزانية دون أن يتعداه، ومن ثم فلا مشكلة فى عملية التمويل بالنسبة للإدارة العامة.

هـ- يُطلق على الإدارة العامة هذا الاسم نظراً لارتباط الجهد الجماعى بالمنفعة العامة، وبالتالى يتوقف نجاحها أو فشلها على مدى قناعة ورضا المواطن المستفيد منها.

و- يستوى جميع الموظفين المنتمين لأجهزة الإدارة العامة أمام أجهزة الرقابة القضائية والشعبية والتشريعية، من قمة السلم الإدارى وحتى قاعدته.

ز- تستند الإدارة العامة فى المجال التنفيذى إلى القانون الذى يمكنها من توقيع الجزاءات المناسبة على المخالفين، وقد يكون المنتفع بأجهزة الإدارة العامة هو المخالف فى بعض الأحيان، كتوقيع العقاب على الأب الذى لا يُلحق أبنائه بالتعليم الابتدائى.

ح- يتم اختيار الموظفين للتعيين فى أجهزة الإدارة العامة من خلال قواعد عامة تطبق على جميع أجهزة الدولة من حيث المرتبات وشروط التعيين والعلاوات وغير ذلك.

ط- خضوع الإدارة العامة للسياسة العامة للدولة يجعلها تتأثر بالتغييرات السياسية التى تحدث فى المجتمع وتؤثر فى أنشطته الاجتماعية والاقتصادية.

ى - تمثل الإدارة العامة العنصر الرئيسى للتنمية، فلا يمكن أن تنجح مشروعات التنمية وبرامجها وخططها إلا إذا كانت مبنية على أسس إدارية سليمة.

ك- تتسم الإدارة العامة بصفة الإنسانية، نظراً لأنها تتناول مصالح الجماهير واحتياجاتهم، وعليها أيضاً أن تساير القيم السائدة لدى مواطنيها والتى تمثل ثقافة المجتمع، وإلا حدث نوع من الانفصال بين المواطنين وأجهزة الحكومة.

ل- يجب أن يستشعر الموظف فى الجهاز الحكومى روح الخدمة العامة بحيث يوجه سلوكه وجهده لخدمة المواطن، وأن يلتزم بقاعدة المساواة بين المواطنين فى الخدمات التى يقدمها لهم، فهو يعمل بصفته الوظيفية وليس باسمه.

خصائص الإدارة العامة :

تتميز الإدارة العامة عن صور الإدارة الأخرى ببعض الخصائص، ومن أهمها :

(١) تقوم الإدارة العامة بنفس الوظائف الإدارية التى تقوم بها إدارة الأعمال من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق واتصالات ورقابة.

(٢) تُمثل الإدارة العامة نشاطًا ذهنيًا عقليًا وليس نشاطًا جسمانيًا عضليًا، فالمديرين أشخاص يُفكرون ذهنيًا لتنفيذ الأعمال بواسطة الآخرين، كما أنها تمثل نشاطًا إنسانيًا واجتماعيًا، وبالتالى لا تتحقق الفاعلية والكفاءة في أداء الأعمال الإدارية دون مراعاة الاعتبارات الإنسانية ودوافع العاملين فى الوظائف العامة التابعة للجهاز الإدارى للدولة.

(٣) الإدارة العامة مجال تطبيقها هو جميع المنشآت والمؤسسات والهيئات العامة والمنظمات المركزية والمحلية الحكومية وشبه الحكومية على اختلاف أحجامها وأشكالها وطبيعة عملها.

(٤) تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق أهداف الدولة وحكومتها، من حيث تقديم الخدمات العامة للمواطنين وإشباع حاجاتهم، كخدمات الرعاية الصحية والأمن والتعليم والعدالة والمساواة ... إلخ.

(٥) أنشطة الإدارة العامة تنتهى باتخاذ مجموعة من القرارات، سواء كانت قرارات استراتيجية أو تكتيكية روتينية، سواء كانت قرارات متوسطة أو قصيرة الأجل.

(٦) تتبع فلسفة الإدارة العامة من نظرة حاضرة وأخرى مستقبلية، نظرة حاضرة تراعى الإمكانيات المتوفرة والموارد المتاحة بالمنشأة

كما تراعى النظم القائمة فى المنشأة العامة، وتتعرف على أسباب الفشل والنجاح في إنجاز الخطط السابقة والحالية لتتفادى أسباب الفشل وتستفيد من أسباب النجاح، أما عن النظرة المستقبلية للإدارة العامة، فهى من خلال تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها مستقبلاً وتحديد وسائل تحقيقها.

وللإدارة العامة علاقة وثيقة بالسياسة العامة للدولة، فالإدارة العامة تعتبر الوسيلة التى يعبر عن طريقها النظام السياسى عن نفسه فى الواقع العملى، فالإدارة العامة تمثل مجموعة من المهام والعمليات التى تستهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة، وهى تعكس – من ناحية أخرى – الهيكل التنظيمى أو الشكل المادى الذى يمثل كيان الدولة.

كما أن الإدارة العامة والسياسة مرتبطان ببعضهما كوجهين لعملة واحدة، فالإدارة العامة تحظى باهتمام السياسيين، كما أن السياسة العامة تحظى باهتمام الإداريين، ففى الواقع العملى ترتبط الإدارة العامة بمعظم الحياة السياسية، فالعمل الإدارى يُجسد واقعيًا معنى السياسة (أو المضمون الفعلى للعمل السياسى) فالإدارى يمثل التفسير العملى أو الصيغة التطبيقية للسياسى، وهو ما يسمح بتقييم أداء النشاط السياسى، فكلما كان العمل الإدارى فعالاً ومخلصًا فى ترجمته للأهداف السياسية كلما أتاح الفرصة للنظام السياسى ليحقق ذاته ويترجم خططه وبرامجه إلى واقع عملى، أما إذا حدث أى اضطراب فى العمل الإدارى، فإن ذلك سيؤثر حتمًا على درجة تفهم الأفراد لغايات النظام السياسى وتفاعلهم معه بإيجابية.

ومن الأمثلة على السياسات العامة، سياسة التعليم والرعاية الصحية وسياسة الدفاع وسياسة الأمن والسياسات الزراعية والصناعية وغيرها، كما أن هناك سياسات أقل عمومية، كسياسة التعليم الجامعي وسياسات التدريب والإنتاج وغير ذلك.

كما ترتبط السياسة بالإدارة العامة من خلال الموارد المخصصة للجهاز الإدارى، فمن المفترض أن ترتبط وتتناسب الموارد المخصصة مع توقعات النظام السياسى فى الحصول على نتائج معينة من استثمار تلك الموارد فى تشغيل وتمويل الأجهزة الإدارية.

وكما نجد الارتباط بين الإدارة العامة والسياسة، نجد ذلك الارتباط بين الإدارة العامة والقانون الإدارى، والذى يُمثل مجموعة من القواعد القانونية الملزمة لتنظيم المصالح العامة ونشاطاتها وبعلاقة تلك المصالح بالأفراد، فالإدارة العامة محكومة فى عملها بالتشريعات والقرارات التى تصدرها السلطة التشريعية والإدارية العليا بها، كما أن العاملين فى المنظمات العامة عليهم الالتزام فى حدود تلك التشريعات والقرارات.

ولا شك أن كل من القانون الإدارى والإدارة العامة يتكامل كل منهما مع الآخر، فكل منهما يُسهم فى دراسة وفهم المنظمة العامة ويستهدفان معًا نجاح المنظمة وتحقيقها لأهدافها التى ترسمها الدولة.

كذلك يرتبط علم الإدارة العامة بكل من علم الاجتماع وعلم الاقتصاد، من حيث اعتماده على ما توصل إليه علم الاجتماع من مفاهيم وقيم ومتطلبات وحاجات المجتمع والمتغيرات البيئية المؤثرة على نشاط الإدارة وعن البيئة والتنظيم الاجتماعى، وبالنسبة لارتباط علم الإدارة العامة

بالاقتصاد، فيتضح ذلك من خلال اشتراك العلميين فى دراسة المالية العامة للدولة وتحليل ميزانيتها، واعتماد الإدارة العامة على المفاهيم والمعايير الاقتصادية من حيث دراسة جدوى المشروعات الحكومية المختلفة، ومن حيث بلورة الأهداف الاقتصادية للمؤسسات الإنتاجية الحكومية والسياسات النقدية والمالية للدولة بأجهزتها الإدارية المختلفة وغير ذلك.

الإدارة المركزية والإدارة المحلية :

يتمثل الجهاز المركزى للإدارة العامة فى بعض الأجهزة الإدارية المركزية بالعاصمة، والتى تتولى مهام التخطيط والرقابة والتوجيه والعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة، مع الإشراف والمتابعة لأجهزة الدولة ووحداتها الإدارية المنتشرة فى جميع أجهزة الدولة.

ويُقصد بالسياسات العامة للدولة تلك الاتجاهات الفكرية الاستراتيجية التى تتبناها الحكومة والتى تُعبر عن فلسفة النظام السياسى فى قضايا التنمية وتفاعلها مع المتغيرات البيئية التى تقع فى المحيط الجغرافى والاجتماعى للدولة، وأيضًا تلك المتغيرات الدولية التى تؤثر فى علاقات الدولة بغيرها من الدول الأخرى، وبذلك فالسياسة العامة للدولة تمثل ترجمة حقيقية للأهداف العامة لكافة أوجه النشاط السياسى والاقتصادى والاجتماعى إلى شروحات ومبادئ وموجهات للأداء لكافة أجهزة الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

وكما ذكرنا سابقًا، فإن النظام المركزي للإدارة العامة فى مصر يتمثل فى رئيس الجمهورية، والذى يعتبر على رأس السلطة التنفيذية وفقًا للدستور وطبقًا للنظام الرئاسى، والذى له الحق فى إصدار القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة، ويُعاون رئيس الجمهورية مجموعة من

الاستشاريين، ومن حق رئيس الجمهورية استفتاء الشعب في القضايا التي تتصل بمصالح الدولة العليا، كذلك فمن اختصاصات رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للهيئات القضائية، وكذلك المجلس الأعلى للدفاع المدني وكل من الجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء.

وتعتبر الحكومة الهيئة الإدارية والتنفيذية العليا للدولة وتتكون من رئيس الوزراء والوزراء، ويُقصد بالوزارة تلك الوحدة التنظيمية الرئيسية التي يتشكل منها النظام الإداري العام للدولة والتي عليها مباشرة بعض الاختصاصات، حيث يقوم التشكيل التنظيمي لأي وزارة على مبدأ "التخصص" وأيضًا على مبدأ "تقسيم العمل" وتشتمل كل وزارة على عدد من الإدارات والهيئات والمصالح العامة الخاصة بأنشطة الوزارة.

وتضطلع كل وزارة بأنشطة تخصصية وفنية معينة، فعلى سبيل المثال تقوم وزارة التربية والتعليم بمهمة التخطيط للسياسات التعليمية والإشراف على تنفيذها ومتابعتها في معظم المراحل التعليمية، مع تجنيد الطاقات البشرية والإمكانات المادية لتحقيق تلك السياسات وفق أهداف عامة لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وبما يفي بحاجات الدولة من الكوادر العاملة، والتخصصات المختلفة على ضوء السياسة العامة.

بينما تضطلع وزارة الصحة بتخطيط الخدمات الصحية والعلاجية والوقائية على المستوى القومي، وفي ضوء السياسة العامة للدولة، مع السعي لرفع مستوى الوعي الصحي لدى المواطنين، في حين تسعى وزارة الزراعة إلى تخطيط السياسة الزراعية على المستوى القومي وكذلك تنمية وتطوير أساليب الزراعة والتخطيط لمشاريع الأمن الغذائي ومتابعة التنفيذ لتلك المشاريع.

كذلك تسعى وزارة السياحة إلى تنشيط قطاع السياحة وتنمية الموارد السياحية والتنسيق بين الخدمات السياحية المساندة فى الدولة (نقل – فندقة ...إلخ) مع تنظيم حركة السياحة الداخلية والخارجية. وهكذا فإن لكل وزارة مهام ومسئوليات تضطلع للقيام بها مستهدفة تحقيق الأهداف التى وضعتها في ضوء أهداف المجتمع والسياسة العامة للدولة.

- الإدارة المحلية والحكم المحلي:

قد يخلط البعض من غير المتخصصين بين مفهومى الإدارة المحلية والحكم المحلى، فالسلطة المحلية ليس لها ولاية تشريعية أو قضائية مستقلة عن ولاية الدولة، فهى تمثل أسلوبًا من أساليب اللامركزية الإدارية، ونعنى بها عدم تركيز السلطة، بل تقوم على توزيع السلطة بين أجهزة الإدارة المحلية وهيئات مستقلة لها الشخصية القانونية تساعد وتشارك فى أداء الدولة لمسئولياتها ومهامها المتعددة، وتلك اللامركزية الإدارية لا تخول للهيئات المستقلة أى اختصاص تشريعى أو قضائى وإنما تخول السلطة فى نطاق ما يحدده القانون وفى الناحية الإدارية فقط، من خلال القيام بالوظيفة الإدارية الخاصة بأداء أعمال يومية عامة ومباشرة تطبيق القوانين.

أما السلطة المحلية فلها ولاية أساسية فى الجوانب التشريعية والقضائية والتنفيذية، فهى تمثل دويلة داخل الدولة، وبذلك فلا يكون الحكم المحلى بهذا المعنى إلا فى الدولة الفيدرالية مثل الهند وكندا، حيث تتكون الدولة من مجموعة من الولايات لكل ولاية منها برلمانها الخاص بها وسلطاتها التنفيذية والقضائية مع وجود حكومة مركزية تمارس لاختصاصاتها على جميع تلك الولايات وفقًا لما ينص عليه دستور الدولة الفيدرالى، وهكذا فإن نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع أو بالقضاء، ولكن ينحصر

دوره فى الجانب التنفيذى فقط وخاصة فيما يتعلق بإدارة المرافق ذات الطابع المحلى.

ومما سبق يمكن عرض أبرز الفروق بين نظام الإدارة المحلية والحكم المحلى فيما يلى:

١- تتمتع أجهزة الحكم المحلى باستقلال واسع وصلاحيات كبيرة فى المجالات التى تدخل فى اختصاصاتها وفق ما ينص عليه الدستور المركزى ورقابة الحكومة المركزية فيما يخص قرارات الأجهزة المحلية من حيث مدى التزامها بالدستور الفيدرالى.

٢- تتمتع أجهزة الإدارة المحلية بسلطات محصورة فى الوظيفة التنفيذية فقط، ككيان إدارى فقط وليس ككيان سياسى، في حين تتمتع هيئات ووحدات الحكم المحلى بسلطات واختصاصات فى كافة مجالات سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

٣- تتعدد الأجهزة التشريعية فى الدول التى تأخذ بنظام الحكم المحلى نظرًا لأن كل ولاية تتمتع بسلطة التشريع وفقًا لأحكام وقرارات المجلس النيابية (التشريعية) الخاصة بها، وعلى العكس من ذلك فى نظام الإدارة المحلية، فثمة مصدر وحيد للتشريع (برلمان واحد)، وبالتالى فجهة التشريع واحدة.

أهمية تطبيق نظام الإدارة المحلية :

١- تشجيع المواطن على المشاركة فى العمل الإدارى العام تحقيقًا لمبدأ الديمقراطية باعتبار أن الإدارة المحلية حضانة لتعليم الديمقراطية.

٢- ضرورة وجود منظمات محلية تتولى المسئولية والمهام ذات الطابع المحلى، مع وجود التوسع الكمى فى وظـائف الدولـة وواجباتهـا وصعوبة اضطلاع الدولة بتأدية مختلف الخدمات فى جميع أنحـاء البلاد عن طريق الوزارات والمصالح الحكومية المركزية.

٣- تحقيق الترابط والصلة بين الحكومة المركزية والسـلطة المحليـة، لتنسيق الجهود المشتركة بهدف رفع كفـاءة العمـل الإدارى العـام وتقديم الخدمات للمواطنين.

٤- يُعتبر إنشاء المنظمات المحلية ضرورة يقتضيها الاتساع فى حجـم الدولة وصعوبة الإشراف الفعال والرقابة على جميع أقاليم الدولـة، مع التنوع الكبير فى مشكلات وقضايا واحتياجات المـواطنين مـن إقليم لآخر داخل الدولة الواحدة.

٥- الإسهام فى مساعدة مواطنى المجتمعات المحلية فى تنمية وتطـوير المجتمع المحلى ذاتيًا وبأساليب تتلائم مع ظروفهم المحلية بما يساعد على رفع مستوى المعيشة والحد من الهجرة ومن ارتفاع معـدلات البطالة وغير ذلك.

٦- الرغبة فى تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمختلف أقاليم الدولة من خلال توفير مناخ عام يتسم بقدر كبير من المرونـة فـى تخطيط برامج التنمية وسبل تنفيذها فى الأقاليم المختلفة، حيث تكون تلك الأقاليم على دراية ووعى كبير بظروفهـا البيئيـة وإمكاناتهـا ومواردها أكثر من غيرها، وفى ذلك دعم للوحدة القوميـة داخـل الدولة من خلال إعطاء كل وحدة محلية فرصـة تقريـر شـئونها بنفسها.

٧- التقليل من سلبيات البيروقراطية فى معظم الأجهزة والمصالح الحكومية المركزية والتخفيف من الأعباء الإدارية الواقعة عليها.

٨- تساعد الوحدات المحلية فى تحقيق وحدة وتماسك الدولة فى مواجهة النزعات الإقليمية الانفصالية، علاوة على المساعدة فى تقوية ودعم البناء السياسى والاجتماعى للدولة واستقراره.

٩- لنظام الإدارة المحلية العديد من المزايا الاقتصادية، من حيث أنه يؤدى إلى لامركزية التصنيع، ومن ثم إتاحة الفرصة لنهوض المناطق المهمشة والمحرومة صناعيًا، كما يتيح ذلك النظام تحقيق نوع من العدالة فى توزيع الأعباء الضريبية، حيث يتم توزيع الإيرادات لصالح الإقليم فى غالب الأمر.

١٠- تتيح الإدارات المحلية الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدى أفراد الهيئات والوحدات المحلية، مما ينعكس إيجابًا على دعم المجالات الثقافية والفكرية فى الأقاليم والنهوض بها.

المقومات الرئيسية لإنشاء وحدات الإدارة المحلية :

لإنشاء وحدات المجالس المحلية لابد من توافر بعض المقومات الأساسية، ومن أهم تلك المقومات :

- وجود مساحة جغرافية معينة ذات مفهوم محلى (قد تكون قرية أو مدينة أو محافظة).
- وجود موارد مالية (موازنات مستقلة) لها تتيح التمويل الضرورى واللازم لمباشرة أنشطتها وأعمالها.

- خضوع وحدات الإدارة المحلية لقدر من الإشراف والرقابة عليها من الحكومة المركزية.
- وجود سلطة محلية يتم تكوينها عن طريق الانتخاب أو التعيين من قبل الحكومة المركزية، وتستند إلى دستور الدولة أو إلى قانون خاص بها.
- توافر أجهزة إدارية تتبع السلطة المحلية مباشرة، ويتم إنشائها وفقًا للقوانين الخاصة بهدف تنفيذ قراراتها.

<u>النظم العامة للادارة المحلية :</u>

يرتبط النظام المتبع في الإدارة المحلية من دولة لأخرى بحسب نظام الحكم المتبع ودرجة المركزية أو اللامركزية في ذلك الحكم، ووفقًا لطبيعة الدستور المعمول به في كل دولة.

وبصفة عامة يمكن حصر أنظمة الإدارة المحلية في الآتي :

(أ) النظام الشامل للإدارة المحلية :

وفي ذلك النظام يكون هناك سلطة محلية بكل إقليم من أقاليم الدولة إلى جانب وجود السلطة المركزية المتمثلة في الحكومة الموجودة بعاصمة الدولة.

وفي ذلك النظام يتم تحديد الأختصاصات والصلاحيات الخاصة بالسلطة المحلية في إطار قانوني يحدد مسئوليات ومهام كل إقليم ودوره في عملية التنمية بالنسبة للإطار الجغرافي المحلي أو بالنسبة للدولة ككل، كما يتم تحديد مجالات عمل للفروع التابعة للأجهزة المركزية الإدارية داخل كل وحدة محلية، وذلك لتسهيل تقديمها

للخدمات العامة المركزية، حيث تقوم الحكومة المركزية بتقديم العون والمساعدة المادية والفنية وتطوير أساليب العمل بالإدارات المحلية من أجل تنمية المحليات.

(ب) النظام المشترك للإدارة المحلية :

ويتم فيه اشتراك كل من الحكومة المركزية والوحدات المحلية في تقديم الخدمات العامة ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للوحدات المحلية.

ويلاحظ فى ذلك النظام عدم وجود خط فاصل بين اختصاصات كل من الحكومة المركزية وأجهزة الإدارة المحلية، واعتماد الحكومة المركزية على السلطات المحلية فى تنفيذ خططها وبرامجها بصورة مباشرة، مما يُضعف من نطاق اللامركزية عند تنفيذ العمل الإدارى.

وبذلك ينحصر دور السلطات المحلية فى تقديم بعض الخدمات العامة، والإشراف والرقابة الفنية من خلال فروع الوزارات الموجودة فى الوحدات المحلية.

(ج) النظام المزدوج للإدارة المحلية :

وفى ذلك النظام يكون هناك مستويان لتقديم الخدمات للمجتمع المحلى، يتمثل المستوى الأول فى دور الحكومة المركزية فيما يختص بالشئون البيئية والمرافق العامة (مياه – صرف صحى ...إلخ)، بينما يتعلق المستوى الثانى بدور مجلس المدينة واختصاصه بالشئون الثقافية والتعليمية وتنمية المجتمع المحلى اقتصاديًا واجتماعيًا.

ويتسم ذلك النظام بالمركزية أكثر من تميـزه باللامركزيـة، حيـث تختص الحكومة المركزية بالإشراف والرقابة المباشرة على مختلف الأعمال والخدمات التى تقدمها الوحدات المحلية، بموجـب القـانون الذى تصدره الحكومة المركزية لتحديد مجالات التنمية المحلية التـى تقوم بها السلطة المحلية.

(د) نظام الحكم المحلى :

وهو النظام المطبق فى مصر، ويعتمد على إيجاد نظام موحد للإدارة المحلية يشمل الدولة بأسرها، نظرًا لوجود تجانس بين سكان الدولـة وعدم وجود عرقيات أو قوميات أو لغات متنوعة.

وفى هذا النظام يوجد أجهزة إدارية محلية بكل وحدة محلية يخـتص بأعمال التنمية ولها من السلطات والصلاحيات من قبل الحكومة مـا يجعلها تمارس أعمالها وفق ما هو وارد بقانون الحكم المحلى، وأيضًا يوجد بجانب ذلك فروع بالوحدات المحلية تابعة للأجهـزة الإداريـة المركزية تقوم بتقديم خدمات الإشراف الفنـى والإدارى للوحـدات المحلية فيما يختص بخطط التنمية، ويقوم المحافظ بالتنسيق بين عمل الأجهزة المحلية وفروع الأجهزة المركزية.

الإدارة العامة والمحلية فى مصر :

يمكن اعتبار جمهورية مصر العربية من الدول السباقة فى تطبيـق نظام الإدارة المحلية، حيث تم إنشاء بعض المجالس المحلية فى بعض المدن الكبرى فى مصر عام ١٨٩٣م، واعتمدت فى تمويلها على ما تقدمه الحكومة المصرية، وقد ظهرت المجالس المحلية للمصـريين والمجـالس المختلطـة

والمجالس القروية واستمرت تقوم بأنشطتها حتى عام ١٩٤٤م، حيث شكلت المجالس البلدية.

إلا أنه يمكن اعتبار عام ١٩٦٠م هو البداية الحقيقية لنظام الإدارة المحلية فى مصر، حيث صدر القانون رقم (١٢٤) بشأن نظام الإدارة المحلية، ثم صدور القانون رقم (٥٧) لسنة ١٩٧١م ليحل محله والذى قد ألغى بعض نصوص القانون (١٢٤) ، وبعد ذلك صدر القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٥م الذى حل محل القانونين السابقين ثم القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩م والذى واكب مرحلة السلام والبحث عن سياسات واستراتيجيات جديدة تناسب تلك المرحلة كمرحلة بناء وتنمية بعد الحرب، وهكذا تم إصدار قوانين أخرى لنظام الإدارة المحلية حتى صدر القانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨م، وبناء على ذلك تم تحديد إنشاء المحافظات وتحديد نطاقها وإلغائها بقرار من رئيس الجمهورية وجواز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة كمدينة القاهرة والإسكندرية وغيرها، فى حين يتم إنشاء المراكز والمدن والأحياء وتحديد نطاقها وإلغائها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، فى حين أن تحديد ذلك يتم بقرار المحافظة بالنسبة للقرى، وبناءً على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبى للمحافظة.

وتقوم وحدات الإدارة المحلية بإنشاء وإدارة جميع المرافق العامة التابعة لها والواقعة فى دائرتها، مع توليها لجميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات (فى نطاق اختصاصها) فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة والتى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية.

وللإدارة المحلية مجلس أعلى يرأسه رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه مع عضوية الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، حيث يكون لرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجلس من الوزراء أو غيرهم، حيث يجتمع المجلس بصفة دورية حسب المواعيد التى تقررها اللائحة التنفيذية، ويختص هذا المجلس بكل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث اقتراحه للقوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بالمجتمع المحلى.

كما يوجد ما يسمى بالأمانة العامة للإدارة المحلية والتى تتبع الوزير المختص بالإدارة المحلية، والتى تتولى تقديم المشورة لوحدات الإدارة المحلية والعمل على توحيد الرأى القانونى الصادر فى القضايا المتعلقة بشئون الإدارة المحلية مع تعميم التجارب الرائدة فى بعض المحافظات وأيضًا تختص تلك الأمانة بدراسة وبحث الموضوعات التى ترد للوحدات المحلية وتنظيم عمليات الاشتراك فى المؤتمرات المحلية أو الدولية والمتصلة بشئون الإدارة المحلية أو شئون التدريب للعاملين بها، كذلك تقوم تلك الأمانة بإعداد البحوث والدراسات المتعلقة بما يعرض الوزير المختص من موضوعات على مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للإدارات المحلية مع إبلاغ الوحدات المحلية ومتابعة تنفيذها لتلك القرارات.

ويرأس الأمانة العامة أمين عام الإدارة المحلية والذى تتبعه مباشرة بعض الإدارات كالإدارة العامة للتدريب ومكتب خدمة المواطنين وغير ذلك من الإدارات، وأيضًا يلى ذلك أربعة قطاعات رئيسية، وهى قطاع التخطيط والمتابعة وقطاع التنمية المحلية لتدريب قيادات الإدارة المحلية والعاملين

بالأجهزة التنفيذية والشعبية، علاوة على قطاع الشئون القانونية وقطاع الشئون المالية والإدارية والتمويل.

وكما ذكرنا سابقًا فإن وحدات الإدارة المحلية تتمثل فى المحافظات والمدن والمراكز والأحياء والقرى، حيث تصنف المحافظات وعددها يبلغ (٢٨) محافظة بعد المحافظات الجديدة (٦ أكتوبر – حلوان) علاوة على مدينة الأقصر، إلى محافظات حضرية ومحافظات الوجه البحرى ومحافظات الوجه القبلى علاوة على محافظات الحدود (مطروح – شمال سيناء – جنوب سيناء – البحر الأحمر – الوادى الجديد).

وبالنسبة للمدن الجديدة، فقد ظهرت فكرة إنشائها بعد انتهاء حرب ١٩٧٣م، حيث توجهت الأنظار إلى أهمية ربط التنمية الاقتصادية بحركة التعمير والتوسع العمرانى، حيث أدى إنشاء المدن الجديدة إلى وجود مجتمعات عمرانية جديدة تُسهم فى دفع عجلة التنمية، والتخفيف من معاناة المواطنين.

وبذلك فقد تم إنشاء جهاز متخصص لهذه المدن يُشرف على تعميرها وتوفير أساليب ومقومات الحياة للمواطنين، وهو وزارة المجتمعات العمرانية الجديدة، حيث نتج عن السياسة العمرانية الجديدة إنشاء نوعية من المجتمعات العمرانية، النوع الأول مدن مستقلة لها الكيان الاقتصادى المستقل (مثل مدينة العاشر من رمضان)، والنوع الثانى إنشاء مدن جديدة ترتبط اقتصاديًا بمدن أخرى (مدينة السادس من أكتوبر والتى استقلت بعد ذلك كمحافظة جديدة).

واستهدفت خطة تعمير تلك المدن إنشاء سبعة عشر مدينة جديدة واستعانت مصر ببعض الخبرات الأجنبية من أجل إقامة بعضها وخاصة فيما

يتعلق بتنظيم المرافق والخدمات، وأصبحت تلك المدن الجديدة من أسس وركائز عملية التنمية فى مجالات التصنيع الثقيل والمتوسط والصناعات الغذائية المتطورة.

وعلى الرغم من أهمية دور تلك المدن الجديدة فى دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مصر، إلا أن بعضها قد واجه بعض المشكلات، ومن أهمها القصور الواضح فى أجهزة الأمن والرقابة وعدم كفاية الخدمات المقدمة لتلك المدن (مثل خدمات المياه والكهرباء)، مع نقص وسائل المواصلات الداخلية وصعوبة الانتقال بين أجزائها، والضعف الملحوظ فى خدمات التعليم والصحة، علاوة على نقص الخدمات الترفيهية والثقافية والاجتماعية كدور السينما والمسرح والنوادى والمكتبات وغيرها.

أهمية الارتباط بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية :

مما لا شك فيه أن وحدات الإدارة المحلية تعتبر جزءًا لا يتجزأ من الدولة، وهى لا تعمل ككيان مستقل عن السلطة المركزية، ومن ثم تأتى أهمية وجود تعاون وتنسيق كامل بين تلك السلطة المركزية والسلطات المحلية فى المحليات حتى تستطيع الأخيرة الإسهام بفاعلية فى تنمية المجتمعات المحلية والمجتمع ككل.

ففى مجال الخدمات نجد أن الإدارة المحلية تستفيد كثيرًا من السلطة المركزية من بعض ما تقدمه تلك السلطة من إحصاءات وعمليات استيراد للخامات من الخارج وغير ذلك مما يصعب على السلطات المحلية إنجازه، وأيضًا توفير ما تحتاجه السلطات المحلية من موظفين عن طريق عمليات النقل والانتداب من الوزارات المختلفة، وكذلك معاونة السلطات المحلية فى وضع خطط التنمية المحلية وربطها بالخطة العامة للدولة.

وفى مجال الرقابة، فالحكومة المركزية تقوم بالإشراف والرقابة على أعمال وحدات الإدارة المحلية وأجهزتها من خلال عمليات التفتيش أو إبطال نفاذ بعض القرارات الخاصة بالمحليات أو الحق فى حل المجلس المحلى أو إيقافه لمدة محدودة، وأيضًا الحق فى إسقاط العضوية عن عضو المجلس المحلى أو وقفه عن العمل أو التصديق على قرار العزل أو الإيقاف الذى يتخذه المجلس المحلى، علاوة على الرقابة على إنشاء الوحدات المحلية الجديدة وتحديد اختصاصاتها وغير ذلك من أوجه الرقابة.

الفصل الثاني

تطور الفكر الإداري
وعلم الإدارة العامة

الفصل الثاني

تطور الفكر الإداري وعلم الإدارة العامة

من المسلم به أن الإنسان لا يستطيع العيش منفرداً أو منعزلاً عن غيره من بنى البشر، معتمداً فقط على مجهوداته الشخصية ومهاراته الفردية، فمما لا شك فيه أن سيادة المجهود الجماعى المنظم يُعتبر من أبرز معالم المجتمع الحديث، فمن المستحيل أن يُحقق أي مجتمع إنسانى أهدافه التى صاغها لذاته معتمداً على المجهودات الفردية المنعزلة للأفراد التى تشكل بنية ذلك المجتمع.

ومن هنا كانت الحاجة الملحة لتجميع كافة الجهود والموارد البشرية الفردية وغير المنظمة، بطريقة سليمة ومنسقة بين كافة الأنشطة داخل منظمة معينة لها أهداف خاصة بها، وذلك من خلال ما يسمى بالإدارة، والتى تعتبر العنصر المحرك والأداة المنشطة التى تهدف إلى تنسيق المجهودات الفردية لتحقيق أهداف المجموعة مُستغلة جميع الموارد البشرية والمادية المتاحة لدى الأفراد.

وقد تتمثل تلك الأهداف في زيادة الربح أو تنشيط عملية التسويق أو زيادة مستوى الخدمة المقدمة أو رفع كفاءة الخدمات المؤداة فى المنظمات الحكومية أو تحسين نوعية العلاج والصحة للمواطنين أو زيادة جودة التعليم.

وبالتالى فإن كل مجموعة بشرية منظمة – مهما تنوعت أهدافها– تجمع معاً موارد ومهارات، تنظم – من خلال الإدارة – فيما بينها لمضاعفة وتنظيم الأداء وتجويده أكثر مما يستطيعه الأفراد بعملهم مستقلين أو منعزلين عن بعضهم البعض، ولا يتم التعاون بين الأفراد بطريقة آلية، بل إن هؤلاء

الأفراد فى حاجة دائمة ومستمرة ومتواصلة لتنسيق جهودهم من خلال عمليات إدارية ضرورية ومن خلال توحيد وتنظيم مجهوداتهم تحت قيادة وإشراف ورقابة قيادات إدارية كالمديرين أو المشرفين أو الملاحظين.

ويجب أن يكون لهؤلاء مؤهلات فنية فى مجال معين، علاوة على تمتعهم بمهارات إنسانية وإدارية خاصة، وتتنوع تلك المؤهلات بحسب الموقع الذى يشغله كل منهم، ومكانة فى المستوى الإدارى (الهيكل الهرمى)، وهكذا يمكن اعتبار الإدارى أخصائياً ومكيفاً لبيئة العمل بحيث تسمح تلك البيئة أو المناخ بأداء يتميز بالكفاءة والفاعلية من جانب الأفراد العاملين بالمنظمة أو المنشأة، ومحققين فيما بينهم الأهداف النهائية لها.

وعلاوة على ذلك فإن الإدارة تُسهم كثيراً – من خلال تحقيق أهداف المنشأة – فى رفع الروح المعنوية للعاملين بها، وأيضاً تشبع حاجاتهم الاجتماعية الخاصة بإثبات الذات وتقدير الآخرين.

وقد حاول الإنسان – منذ فجر التاريخ – اللجوء إلى منظمات متوالية لكي يُحقق – من خلالها – أهدافه، فبدأ بالأسرة، وانتقل إلى القبيلة، ثم الدولة، ثم منظمات أخرى، وهو يريد من وراء كل ذلك أن يُحقق تبادل المعونة بين أفرادها، ومعنى هذا أن الإنسان لابد له من أن يتعاون مع بعضه بعضاً، وهو من خلال تعاونه هذا يسعى لتحقيق أهدافه من خلال الجهد البشرى، هذا الجهد البشرى يُمثل فى مجموعه فكرة ما يسمى بالإدارة.

وإذا عدنا بالتفكير إلى آلاف السنين قبل الميلاد للبحث عن بعض الأعمال الناجحة خلال عصور قديمة مضت، لوجدنا أن أول صورة تقابلنا في البحث عن أول عمل منظم – والذي يُعتبر من عجائب الدنيا في العصور القديمة – هو بناء الأهرامات في مصر، وإذا نظرنا إلى ذلك الحدث الهام

كأحد المشروعات العامة، فإن ذلك البناء الضخم الذى تم على أيدى مجموعة من القرويين المصريين القدماء، الذين جلبوا الأحجار الضخمة اللازمة للبناء بأعداد هائلة والذين حملوها لعدة أميال بعد تقطيعها بمنتهى الدقة وبمقاييس هندسية رائعة لتناسب المكان الذى وضعت فيه، ثم تم تحريك الحجارة من هضبة المقطم بالقاهرة حتى المكان الذى بنيت فيه تلك الأهرامات دون الاستعانة بوسائل النقل الحديثة التى عهدناها وألفناها اليوم، وهذا العمل الكبير قد تطلب حتماً عدداً ليس بالقليل من المهندسين والفنيين على مستوى عالٍ من الخبرة والحنكة في المجال علاوة على أن إتمام ذلك العمل الخطير، لم يكن له أن يتم بدون وجود نظام دقيق وصارم للاتصالات وتقسيم العمل ونقل الأوامر والتعليمات من مستوى السلطة الأعلى إلى مستوى السلطة الأقل أو الأدنى، وبذلك يمكن اعتبار تلك التجربة القديمة التى أنجزها المصريين القدماء صورة مثالية للعمل الإدارى الدقيق.

وقد ضرب أجدادنا القدماء أمثلة عديدة، وأعطوا أمثلة متنوعة للإدارة التى تشمل عديداً من عناصر الإدارة الحديثة بمعناها العلمي الدقيق مثل قدرتهم الفائقة على تنظيم الجيوش وجباية الضرائب، ونظام الرى وحفر الترع وشق القنوات وغير ذلك، وقد دللت بعض أوراق البردى على مدى اهتمام المصريين القدماء بتنظيم وإدارة الدولة.

ولم تكن فكرة الإدارة بعيدة عن البابليين الذين نجحوا كثيراً في وضع نظم وتشريعات لعقود الملكية والقروض والبيع والشراء، وقد وضع حمورابى عام ٢٠٠٠ قبل الميلاد أول فكرة عن الحد الأدنى للأجور علاوة على وضعه نظاماً مبسطاً للرقابة.

وكان للصينيين مهـارات إدارية كبيرة، فقد تضمنت تعاليم "كونفيشيوس" مقترحات عملية للإدارة العامة للدولة، والتى أكدت على أهمية اختيار قيادات واعية تمتلك المهارة لشغل مواقع الدولة، بحيث تتوافر فيهم صفات النزاهة وروح الإيثار، وقد كتب "تشاد" عام ١١٠٠ قبل الميلاد أول دليل إدارى لموظفى الدولة، وتضمن ذلك الدليل بعض المصطلحات الإدارية المعروفة حديثاً مثل التنظيم والتخصيص.

وفى تاريخ اليونان القديم، نجد الكثير من المؤشرات التى توضح مدى اهتمام اليونانيين القدماء بوظيفة الإدارة، على الرغم من عدم ورود الإدارة بمفهومها الحديث فى شواهدهم أو آثارهم القديمة، فقد أنشأ الإغريق ما يُسمى بالكومنولث الأثينى "Athenian Commonwealth" ، والذى ضم مجالس ومحاكم شعبية ومجلساً للقادة، وقد وضع سقراط مفهوماً للإدارة على أنها مهارة خاصة وتختلف عن المهارة الفنية التخصصية للفرد، وهو مفهوم يقترب كثيراً من مفهوم الإدارة الحديثة، واهتم "أفلاطون" فى كتابه "اليوتوبيا" ببعض المفاهيم الإدارية كالتسلسل الإدارى الهرمى وتفويض السلطة وغير ذلك من المفاهيم التى تتصل بالإدارة.

وقد نظر فلاسفة الإغريق فى تلك الفترة – عند تفسيرهم لسلوك القادة – إلى خصال القادة على أنها هبة من الله، وأن القادة يولدون ولا يصنعون أى أن صفاتهم تورث لهم عن طريق آبائهم وأجدادهم أو عن طريق عوامل طارئة أو طفرات وراثية، وأنها بذلك لا يتم إكتسابها من البيئة المحيطة بهم.

وقد تميز العصر الرومانى بوجود نظام قوى للحكم يعكس المنزلة الكبيرة التى كان حكامهم يتمتعون بها، وقدرتهم الكبيرة على تنظيم شئونهم،

فمن خلال وجود مبدأ التسلسل الهرمى للسلطة ومبدأ تفويض السلطة تمكنت روما من التوسع وبسط نفوذها، وتحقيق نجاحات عظيمة من خلال بناء إمبراطوريتهم التى فرضت سيطرتها فى كثير من النواحي من خلال وضع نظم صارمة لتحصيل الضرائب وإمداد الأقاليم بالأغذية الضرورية وإدارة المستعمرات التابعة لها، بالإضافة إلى إعداد الحسابات المالية، مما يعكس تطوراً نسبياً فى إدارة الموارد والمال.

وقد ارتبط الفكر الإدارى دوماً بالأديان السماوية، حيث كان الأنبياء والمرسلين ممثلين لفكر القادة، فقد كان سيدنا "موسى" عليه السلام قائداً ومديراً بدت مهاراته بصورة كبيرة فى اختياره لأعوانه وتدريبهم وتنظيم صفوفهم، وقد اعتمد النظام الكنسى فى المسيحية – أيضاً – على عدد من الدرجات الكهنوتية هى الأسقفية والقسيسية والشماسية وأيضاً اعتمد "البابا" على مجلس ينبثق عنه لجان للخدمات الاجتماعية والبحوث الدينية، علاوة على وجود دستور كنسى يُنظم سلوك الأفراد ويحدد أدوارهم ومسئولياتهم الواجب قيامهم بها.

وأوضح الدين الإسلامى أن نظام الحكم قد قدم صالح الجماعة على صالح الفرد وأكد مبدأ الشورى فى **قوله تعالى: {وأمرهم شورى بينهم}** [سورة الشورى: الآية ٣٨] **وفى قوله سبحانه: { وشاورهم في الأمر}** [سورة آل عمران: الآية ١٥٩] ، وبالتالى أعطى الإسلام حقاً أصيلاً للأمة بأن تختار حكامها وتراقبهم وتعزلهم وتعينهم، وأيضاً نجد عمليات تنظيمية رائعة فى إرساء قواعد يُبنى عليها الإسلام مثل إقام الصلاة وإيتاء الزكاة وصوم رمضان والحج لمن استطاع وغير ذلك من النظم والأسس والمبادئ.

وقد أرسى الإسلام العديد من المبادئ الإدارية المستقاة من القــرآن الكريم ومن سنة المصطفى (ﷺ)، والتى أسهمت إسهامات عديدة فــى إدارة شئون الدولة الإسلامية، ومن أبرز تلك المبادئ:

أ) إرساء العديد من المبادئ التنظيمية مثل التدرج الهرمى والسلطة وكيفيــة الإنفاق ونظام الدواوين، فضلاً عن فكرة تفويض السلطة ولا مركزيــة الحكم فى حكم الأمصار التابعة للدولة الإسلامية.

ب) اهتمام الدولة الإسلامية بعملية التخطيط، سواء على المــدى البعيــد أو القريب، وأيضاً تخطيط الموارد المالية، والذى ظهر جلياً فى نظام الزكاة والصدقات وتقسيم الخراج ونحو ذلك.

ج) إرساء الإسلام لمبدأ الرقابة والإشراف والمتابعة علاوة علــى الثــواب والعقاب.

د) اتباع مبدأ الديمقراطية فى الإدارة، من خلال الأخذ بالشــورى كأســاس أصيل للحكم واتباع نظام البيعة عند انتخاب الخليفة.

وعلى الرغم من الجهود والأفكار السابقة التى أسهمت فــى بلــورة مفهوماً أولياً للإدارة، إلا أن الإدارة كمصطلح حديث متعارف عليه الآن قــد ظهر متأخراً كثيراً، وقد يرجع ذلك إلى أن المهن التجارية كانت قديماً مــن المهن غير المرغوبة فى معظم المجتمعات، فقد وصف "نــابليون" أعدائــه الإنجليز عندما أراد تحقيرهم بأنهم أمة من أصحاب الحوانيت!، وهكذا أثرت النظرة إلى التجارة وإلى رجال الأعمال على تسارع الجهود المبذولة لبنــاء نظرية للإدارة.

إلا أن الثورة الصناعية وما تبعها من حدوث تقدم مذهل في العلوم التطبيقية وتزايد التخصصات الفنية، مع تنامي النظرة الجادة إلى دور الإنسان في الجماعة البشرية، بالإضافة إلى الأزمات الاقتصادية الكبرى التي اجتاحت العالم، وخصوصاً عام ١٩٢٩م، وما ترتب على ذلك من تطبيق أساليب جديدة لتدعيم الاقتصاد والتغلب على الأزمة في بعض الدول كالولايات المتحدة، كل هذا أدى إلى الاهتمام بطبيعة الدور الذي يقوم به المديرون.

إلا أن التأصيل العلمي للإدارة لم يظهر بشكل عام إلا في بداية هذا القرن بظهور المدرسة الكلاسيكية في الإدارة، والتي استمدت أصولها ودعائمها من خلال ثلاث تيارات رئيسية هي نظرية البيروقراطية، وحركة الإدارة العلمية ومدرسة العملية الإدارية، ولعله من المصادفة العجيبة أن تلك التيارات قد نمت في نفس الفترة – ما بين عام ١٩٠٠م وحتى عام ١٩٥٠م– على الرغم من استقلال من قاموا بتنظير كل تيار منها عن الآخرين.

وبقدوم الحرب العالمية الثانية، ظهر الحرص الشديد على زيادة الإنتاج بأقل تكاليف ممكنة، وهذا الحرص من جانب رجال التجارة والصناعة جعلهم يركزون على الدور الذي يمكن أن يلعبه المديرون في هذا الشأن، واعتبرت الإدارة عاملاً حاسماً واستراتيجياً لتحقيق هذا الهدف.

وقد أدى التطور الصناعي الكبير الحادث في هذا الوقت إلى كبر أحجام المشروعات وكثرة عدد الأفراد العاملين بها، وبالتالي تجميع عناصر الإنتاج في مصانع ضخمة ومشاريع عملاقة، واقترن ذلك باتساع أسواق الاستهلاك ومن ثم ظهرت أنواع متعددة من المشكلات الإدارية التي لم تكن معروفة من قبل؛ الأمر الذي كان له أكبر الأثر في توجيه الجهود نحو

الاهتمام بالمشكلات الإدارية الملحة والمتزايدة، وبذلك دخلت الإدارة ضمن منظومة العمل كأحد أساليب تحقيق الأهداف.

ولعل إدارة الإنتاج وإدارة شئون الأفراد من أوائل الأنشطة الإدارية التى برزت فى مجتمع الأعمال، ثم إدارة التكاليف للتغلب على المنافسة فى الأسعار، والسعى وراء الربح، ثم ظهرت إدارة المبيعات لتحقيق أكبر قدر من تخفيض النفقات ودراسة السوق وسلوك العميل والذى أدى بدوره إلى التفكير فى إنشاء إدارة للعلاقات العامة، وهكذا تطورت العملية الإدارية بخطوات متتالية، ولازالت مستمرة ومتسارعة.

المدارس الحديثة للفكر الإدارى:

يشمل الفكر الإدارى الحديث، والذى بدأ يتأصل فى بداية القرن العشرين، على ثلاث مدارس رئيسية، المدرسة الأولى هى المدرسة التقليدية (الكلاسكيه) والمدرسة الإدارية الثانية تمثلها مدرسة العلاقات الإنسانية، أما المدرسة الثالثة فتمثلها مدرسة الإدارة الحديثة.

أولاً: المدرسة الإدارية التقليدية:

ويمثلها ثلاث تيارات إدارية رئيسية، هى البيروقراطية وحركة الإدارة العلمية، ومدخل العمل الإدارى.

١- التيار البيروقراطى:

وضع الألمانى "مكس فيبر "Max Weber" تصوره عن العمل الإدارى من خلال بعض المبادئ التى اعتمدها كمعايير للحكم على كفاءة أى تنظيم إدارى ويمكن عرض تلك المعايير والمبادئ فيما يلي:

*** الهيكل الإدارى الهرمى "Hierarchy"**

ويُقصد به الأخذ بمبدأ تدرج السلطة، وما يتضمنه ذلك من انسياب السلطة من أعلى إلى أسفل، ويعنى ذلك أيضاً أن كل رئيس يكون مسئولاً أمام من يرأسه عن أنشطة وأعمال مرؤوسيه، وبالتالى تتركز الرقابة فى قمة أى تنظيم.

*** الكفاءة المهنية:**

لا يمكن الاعتماد - عند اختيار الأفراد للعمل فى المنظمة - على الحكم الذاتى والشخصى، بل يجب أن يتم ذلك الاختيار على أسس موضوعية خاصة بالكفاءة المهنية، ومن خلال حكم دقيق من قبل متخصصين ذوى مهارات فنية عالية.

*** مناسبة الأجر مع متطلبات الوظيفة:**

بمعنى أن يكون لكل وظيفة أجر ثابت يتم تحديده وفقاً لمتطلباتها، وليس وفقاً للقدرات الشخصية لمن سيشغلها.

* وجود نظام ثابت وصارم وقواعد وإجراءات تحكم وتنظم العلاقات بين العاملين فى المنظمة لتسهيل عملية اتخاذ القرارات والتنسيق الفعال بين مختلف الأنشطة داخل المنظمة.

* وجود نظام جيد لحفظ المعلومات وتوثيقها مركزياً، بحيث يعكس ذلك النظام ويُعبر عن أنشطة المنظمة المختلفة.

* الاعتماد على الموضوعية من خلال وضع قواعد وإجراءات تحكم العلاقات بين الأفراد داخل المنظمة، بحيث لا تتدخل الاعتبارات الشخصية فى تشكيل تلك العلاقات.

وقد عكست تلك المبادئ البيروقراطية مزايا عديدة بالنسبة للتنظيم، منها:

أ- إمكانية تحقيق مزيد من الإنتاج عند الالتزام بمبدأ تقسيم العمل والأخذ بالتخصص، وهذا يتناسب مع تعقد وسائل الإنتاج وتنوع أنشطة المنشآت وبالتالى فالفرد المتخصص فى حقل معين يسهل عليه الإلمام به وإجادته على عكس الفرد غير المتخصص.

ب- تأكيد البيروقراطية على وجود علاقات صارمة للسلطة والمسئولية، والاعتماد على الإطار الرسمى من قواعد ونظم وتعليمات، يُسهل كثيراً من عمليات التنسيق والاتصال مما يؤدى إلى تحقيق أهداف المنظمة.

ج- وجود هيكل إداري واضح للعلاقات بين الأفراد المنتمين للمنظمة يؤدى إلى استقرار المعاملات بينهم، مما يعكس إحساساً لديهم بالأمن والثقة فى المنظمة التى أكدت وعملت على استقرار ذلك الهيكل.

د- تعمل البيروقراطية على وضع معايير عند اختيار الأفراد للعمل بالمنظمة، مما يعكس عدم اللجوء إلى الأهواء والأحكام الشخصية ويزيد من درجة الثقة فى المنظمة وفى اختياراتها.

وعلى الرغم من تحقيق البيروقراطية للمزايا السابقة، إلا أن البعض قد وجه لها بعض الانتقادات، والتى من أبرزها:

- وجه البعض للبيروقراطية اتهاماً بالجمود وعدم المرونة، حيث قيل أن مبادئ البيروقراطية تم وضعها لكى تلائم مواقف ساكنة، وتفترض أن المنظمة تعمل كنظام مغلق ستاتيكى، فالالتزام بقواعد صارمة للعلاقات والعمليات يُضفى على المنظمة سمة البطء والجمود، علاوة على أن

تركيز الرقابة فى قمة الهرم الإدارى يجعل المرؤوسين على درجة من الحذر والتردد فى تحملهم للمسئولية، وبالتالى فقدانهم لعنصر المبادأة والابتكارية، وحتى مجرد إبداء الرأى.

- تنظر البيروقراطية إلى الفرد على أنه مجرد ترس فى ماكينة العمل الإنتاجى يوضع له النظام والقواعد والإجرءات، دون إشراكه فى وضعها بما يتوافق مع مصلحة العمل، وفى ذلك تجاهل واضح لشخصية الموظف الفرد من حيث آرائه ومبادئه واتجاهاته ودوافعه.

- اعتمدت البيروقراطية على السلطة الرسمية كمصدر رئيس لممارسة السيطرة والنفوذ فى المنظمة، وتجاهلت ما يمكن أن يتميز به الفرد داخل المنظمة من نفوذ وقوة تأثير نابعة من تميزه بمعارف أو مهارات أو قدرات خاصة تعينه على العمل الجاد والمنظم مما يُحقق الأهداف العامة للمنظمة بدرجة عالية من الكفاءة.

- إن المبالغة فى وضع القواعد والإجراءات الرسمية الصارمة، قد يصعب من عملية الرقابة – كأحد العناصر الهامة فى العملية الإدارية – وخاصة ما يتصل بالرقابة على تطبيق وتفسير تلك القواعد والإجراءات، بل وتطويرها والمحافظة عليها.

- إن الاتساع فى حجم المنشآت أو المنظمات والتمسك فى نفس الوقت بمبادئ البيروقراطية، يؤدى مع مرور الزمن إلى انتشار ما يسمى بالبيروقراطية المستهجنة التى تتمثل فيما يُعرف بالأمراض الإدارية والتخلف الإدارى، والتى تؤدى بدورها لإضعاف فاعلية المنظمة وشيخوختها، ويُقلل ذلك من فرص التجديد والتطوير والتكيف مع

الظروف المتغيرة، كذلك فالتمسك الحرفى بالتخصص وتقسيم العمل قد يؤدى بالبعض إلى احتكار السلطة داخل المنظمة، ومحاولة جمع أكبر عدد من المرؤوسين للإشراف عليهم دون حاجة حقيقية إلى مجهوداتهم.

- مع قدم نشاط المنظمة، يتم التركيز على الوسائل والتمسك بها مع إهمال الغايات، فمع مرور الوقت قد يُصبح المحافظة على الإجراءات والتعليمات والقواعد غاية فى حد ذاته، وبالتالي تُصبح الوسائل هى الغايات النهائية لعمل الأفراد داخل المنظمة.

٢- حركة الإدارة العلمية:

منذ نهايات القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين، شهد العالم ثورة صناعية هائلة، حيث نمت فى تلك الفترة منشآت صناعية ضخمة، وأصبحت الأساليب المتبعة قبلها فى تسيير الأعمال غير مناسبة أو ليس لديها القدرة على مواكبة التطور السريع فى وسائل وحجم الإنتاج، فظهرت الإدارة العلمية، التى نادت بضرورة تحول الإدارة إلى علم لـه أصوله وقواعده ومنهجيته الواضحة التى تصلح للتطبيق فى مواقف الإدارة المختلفة.

وقد افترضت الإدارة العلمية أن كل ما يتعلق بالعملية الإدارية يمكن دراسته علمياً وترجمته إلى أساليب محددة يلتزم بها الرئيس والمرؤوس فى أى منظمة، بحيث يُصبح اتخاذ القرارات واستعمال السلطة وغير ذلك من عناصر العملية الإدارية، خاضعاً للدراسة العلمية المقننة.

وبذلك تعتبر حركة الإدارة العلمية ثورة حقيقية على أساليب العمل والإنتاج التى كانت سائدة خلال الفترات التى سبقت ظهورها، وقد اهتمت تلك الحركة بالعاملين من حيث اعتبارهم وحدات إنتاجية يمكن التحكم فيها،

ومن ثم اعتقد مؤيدوا الإدارة العلمية أن الأسباب الاقتصادية لعدم وجود اتفاق كامل بين الإدارة والعمال يُمكن التغلب عليها عن طريق تطبيق مبادئ هندسية وعضوية معينة على وظائف العمال، وقد تبنت الإدارة العلمية أيضاً الافتراض الاقتصادى التقليدى الذى يرى أن الإنسان مدفوع برغبته فى تحسين أحواله الاقتصادية، وذلك الافتراض يرى بذلك أن الإنسان على وعى كامل عند اختياره لوسائل إشباع حاجاته الاقتصادية، وبالتالى لابد من تدريب العمال والمديرين جيداً على أساليب جديدة لأداء العمل تزيد من فرص تحسين أحوالهم الاقتصادية.

وقد أسهم فى ظهور ونمو وتشكيل حركة الإدارة العلمية، بعض رجال الفكر الإدارى الذين نهجوا المنهج العلمى فى الإدارة وساعدوا على تطويرها كأحد العلوم الإنسانية الهامة، ومن هؤلاء:

*** فريدريك و. تايلور 'Frederick W.Taylor'**

يُعتبر الأمريكى "تايلور" مؤسساً للإدارة العلمية، ولذلك يطلق عليه "أبو الإدارة العلمية"، وقد ولد "تايلور" في الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٨٥٦م، وعمل بصناعة المسابك، ثم فى إحدى شركات الصلب كعامل عادي وفى غضون سنوات قلائل ترقى إلى رئيس للعمال، ثم مساعداً للمهندس فمهندساً بعد دراسته بالمراسلة فى تخصص الهندسة الميكانيكية.

وقد بدأ الفكر الإدارى لتايلور عندما حاول تحديد كم العمل الذى يمكن لكل عامل أن ينجزه فى المصنع خلال فترة معينة، وربط بين دراسة الزمن وحركة العمل، واستمر فى القيام بأبحاثه التى أوصلته إلى عملية

تحديد لما يجب أن يقوم به العامل، وبالتالى إمكانية تكليف العامل أو الموظف بالعمل المناسب لجهده البشرى للقيام به خلال فترة زمنية مناسبة.

وقد نشر "تايلور" بحثه عن نظام الأجر بالقطعة عام ١٨٨٥م، واهتم فيه بوضع نظام للحوافز، وفى عام ١٩٠٣م نشر بحثه الثانى تحت عنوان "إدارة المصنع" ودعى فيه إلى ضرورة الفصل بين التخطيط للعمل وتنفيذه، وأيضاً نادى بمفهوم إدارى جديد يتمثل فى الإشراف الوظيفى، وأخيراً تبلورت أفكار "تايلور" فى أربعة مبادئ رئيسية للإدارة العلمية، وهى:

أ) ضرورة التوصل إلى قاعدة علمية تتعامل مع كل عنصر من عناصر العمل بدلاً من الأحكام البدائية أو المسبقة أو المرتجلة.

ب) اختيار العامل على أسس ومعايير علمية، ثم تدريبه وتعليمه وتنمية قدراته على نفس تلك الأسس العلمية.

ج) إيجاد نوع من التعاون بين الإدارة والعمال لضمان إنجاز العمل وفقاً للأسس العلمية.

د) ضرورة تقسيم المسئولية بين المديرين والعمال، بحيث يتحمل المديرون مسئولية التخطيط والإشراف والمتابعة، بدلاً من إلقاء المسئولية كاملة على كاهل العمال، كما كان قبل ظهور الإدارة العلمية.

وقد بحث "تايلور" عن وسائل وأساليب لتقريب مصالح كل من الإدارة والعمال، وتوصل إلى أن أساس تحقيق الانسجام بينهما هو اكتشاف الطريقة الملائمة لتأدية العمل بالسرعة الكافية والكفاءة المطلوبة بإتباع نظام للتعزيز والإثابة بالأجور التشجيعية، وأيضاً يتحقق الانسجام الكامل بين الإدارة والعمال إذا علم كل منهما دوره المنوط القيام به، ونتائج تحقيق كل

منهما لما هو مطلوب منه، لأن مصالح كل منهما ستتحقق، وبالتـــالى يحـــل التعاون بين الإدارة والعمال محل الصراع.

وقد حاول "تايلور" تطوير نظريته، حيث لفت النظر إلى أن فلسفة الإدارة يجب أن تجعلها مسئولة بصورة أعمق من التخطيط والإشراف، مع تحويل العمل وطريقة تشغيل الآلات إلى قواعد ومعادلات وقوانين، وبالتالى تساعد العمال على حسن الأداء بأقل التكاليف وبأقصى عائد ممكن لصاحب العمل.

ومما سبق يمكن تحديد الأفكار الرئيسية فى الإدارة العلمية من وجهة نظر "تايلور" فيما يلى:

أ) الاستعانة بالأسلوب العلمى بدلاً من المعرفة التقليدية المتوارثة فى تحليل العمل وتقسيمه وتحديد خطواته ومراحله وأفضل طـــرق الأداء وأيضـــاً التدريب ورفع كفاية العامل.

ب) فصل عمليات التخطيط وإعطاء مسئوليتها كاملةً للإدارة، فى حين يُعطى التنفيذ للعمال مع وجود إشراف ومتابعة من جانب الإدارة.

ج) استخدام الطريقة العلمية فى اختيار العمال أو فى تدريبهم بدلاً من تـــرك العامل يكتسب خبراته فقط من الممارسة أو من الاحتكاك بزملائه وتقليد أدائهم.

د) محاولة وضع وحدات معيارية لأداء العامل وربطها بالوقت المناسب لأدائهـــا، ومن ثم تحديد أجر العامل وإعطائه حوافز لمن يتعدى الأداء المعيارى.

هـــ) ضرورة وجود نوع من التعاون بين الإدارة والعمـــال فـــى معالجـــة مشكلاتهم أو المشكلات المتصلة بالعمل، وفقاً لقواعد وإجراءات محددة.

وقد أثرت أفكار "تايلور" بقوة على الفكر الإدارى من خلال بعض التوجيهات والتى من أبرزها:

- تحديد مسئولية المدير ودوره الذى يتركز فى استثمار الوقت والجهد لرفع مستوى الإنتاجية، من خلال اختيار العامل المناسب للعمل المحدد، مع تحديد الواجبات التى يجب أن يؤديها العامل، علاوة على حث العمال على حسن الأداء.
- تحديد المهام الواجب أن يؤديها العامل، وذلك من خلال وضع الإدارة لتعليمات واضحة بهذا الشأن، بالإضافة إلى تحديدها لأدوات الصناعة من عدد وأدوات وآلات لأداء العمل؛ علاوة على تحديدها للوقت الملائم والمحدد لإنجاز العمل المطلوب.
- التشديد على أهمية الحافز المادى والذى يجب أن تستخدمه الإدارة كأداة فعالة لدفع العامل نحو رفع مستوى الإنتاج.
- تحديد الرجل المناسب لأداء عمل معين من خلال إبراز عنصر اللياقة البدنية المناسبة لطبيعة العمل مع الاستعداد والرغبة فى الأداء من جانب العامل وبالأسلوب الذى تُحدده له الإدارة.

أوجه النقد التى وُجهت لأفكار "تايلور":

أ) اعتمد "تايلور" على تحليل العمل لتحديد الطريقة المثلى لأدائه، فقام بتحليل العمل لحركات أولية بسيطة، وبالتالى لم يُفَرق بين الإنسان وأى ترس فى الآلة، مما سهل فكرة الاستغناء عن بعض العمالة وأثار سخط العمال عليه.

ب) وضع "تايلور" بعض المواصفات للعامل الصالح لأداء عمل معين، وأهم تلك المواصفات لياقته البدنية العالية، أى تمتعه بقدرات جسمانية، غير عادية لا تتاسب فى معظم الأحوال العامل العادى.

ج) استخدم "تايلور" جهازاً لرصد حركات العمال وذلك لاستعماله لطريقة دراسة الوقت والحركة فى دراسته، مما أثار استياء العمال لشعورهم أنهم يمارسون العمل تحت الرقابة المباشرة.

د) اعتمد "تايلور" الحافز المادى كدافع وحيد يدفع الإنسان إلى العمل وبالتالى اعتبر العامل أسيراً لمن يدفع له دون أى اعتراض من جانبه على ما يتصل بظروف العمل أو نحوه، وبالتالى يلغى العامل عقله، وقد يتوقف عن العمل أو يقل إنتاجه بصورة ملحوظة عند عدم منحه للحافز المادى.

هـ) عمم "تايلور" ما توصل إليه من نتائج حين طبق دراسته على مصنع صغير ومحدود، وذلك من الأخطاء العلمية نظراً لاختلاف ظروف مصنعة عن غيره من مواقع العمل والإنتاج.

و) تجاهل " تايلور" التعامل مع العامل كإنسان، إلى حد ما، فقد تعامل معه كجزء من الماكينة، وليس كإنسان يُفكر له ميول واتجاهات ورغبات وطموحات، وبذلك فقد تجاهل مبدأ الفروق الفردية بين الأفراد ومدى تأثيرها على أداء الفرد.

<u>* فرانك ب. جلبرث "Frank B.Gilberth"</u>

يُعتبر "جلبرث" أحد المهتمين بتحقيق الكفاية الإنتاجية، حيث استفاد من "تايلور" وأبحاثه، وقام بتطويرها عن طريق بحثه في أكثر الحركات التى يقوم بها العامل فى مواقع الإنتاج، فقد عمل "جلبرث" كعامل فى صناعة

البناء بعد انتهاء دراسته الثانوية، ووجه اهتمامه إلى مجموعة الخطوات التى يقوم بها العامل فى رص قوالب الطوب عند بناء جدار، ولاحظ وجود اختلافات واضحة بين العمال فى تلك العملية الحرفية، ومن ثم بحث "جلبرث" عن أفضل الطرق والخطوات لإنجاز ذلك، ودرس الحركات الواجب اتباعها من قبل العامل فى عمله بهدف اختصار هذه الحركات بقدر المستطاع، من خلال حذف الحركات غير الضرورية وتثبيت الحركات الجوهرية، ومن ثم التقليل من الوقت والجهد اللازم.

وقام "جلبرث" بمساعدة من زوجته باستخدام التصوير الفوتوغرافى السريع للحصول على تفصيلات الحركات التى يقوم بها عامل البناء عند رص الطوب، حيث بين "جلبرث" المكان الذى يجب أن تشغله قدمى العامل بالنسبة للحائط ووعاء المونة وكومة الطوب، وبحث عن أفضل ارتفاع لوعاء المونة وكومة الطوب، وقد صمم "جلبرث" منصة خاصة يوضع عليها طاولة تستوعب الطوب والمونة والرجل أمام الحائط، وقد وفر ذلك التصميم الكثير على العامل من جهده فى الانحناء والاعتدال كثيراً، ومن ثم وفر ذلك التصميم الطاقة المبذولة فى أداء العمل، حيث تم اختصار الحركات الواجب اتباعها لأداء عملية رص الطوبة الواحدة من ١٨ حركة إلى ٥ حركات فقط، حيث استطاع العامل رص حوالى ٣٥٠ طوبة بدلاً من حوالى ١٢٠ طوبة خلال ساعة واحدة.

ومن ثم فقد توصل "جلبرث" إلى سبعة عشر عنصر رئيسى فى الحركات المطلوبة لأداء العمل، سماها (ثيربليجز Therblighs) وهذا الاسم عبارة عن اسمه مكتوب فى وضع معكوس، وتلك العناصر هى:

١-البحث والاستقصاء.
٢- الاكتشاف.
٣-الاختبار.
٤- السيطرة والفهم والإدراك.
٥-الاستخدام أو التنفيذ.
٦- التجميع والحشد.
٧-الترتيب والتنظيم.
٨- الفك والتجزئة.
٩-الفحص أو التفتيش.
١٠- نقل الحمولة (تحريك اليد).
١١- التمهيد للتنظيم.
١٢- تفريغ الحمولة.
١٣- نقل الفوارغ.
١٤- الانتظار الإجبارى.
١٥- الانتظار الاختيارى.
١٦- الراحة لاسترجاع الجهد.
١٧- التخطيط.

*** هارينجتون إيمرسون" "Emerson":**

اهتم "إيمرسون" بإدارة العمل ككل، ولم يركز فقط على إدارة المصنع أو على معايرة وتقنين العمل أو الاهتمام بالحوافز المالية، وقد قام بوضع اثنتى عشر مبدأ للفعالية، وهى:

أ- التحديد الواضح للأهداف:

فإذا رغبت الإدارة فى تحقيق أكبر عائد وأفضل نتائج فى أقل زمن ممكن وأقل كلفة ممكنة، فعليها صياغة الأهداف بصورة واضحة وغير قابلة للتأويل ومن الضرورى أن يعى كل من يعمل بالمنشأة بتلك الأهداف،

بالإضافة إلى ضرورة تحليل الأهداف الرئيسية إلى أهداف فرعية يقوم بإنجازها الوحدات الإدارية بالمنشأة.

ب- النظام:

من الضرورى أن يلتزم جميع من يعمل بالمنشأة بالنظم والقواعد المنظمة داخل المنشأة.

جـ- الحكم الموضوعى على الأمور:

فالمدير الذى يحكم على الأمور التى تتم داخل منشأته بصورة موضوعية صائبة بعيدة عن التحيز الذاتى، سيتمكن حتماً من تقدير المشكلات والتنبؤ بحدوث بعضها والالتزام الجاد بتحقيق أهداف المنشأة.

د- العدالة فى التعامل مع الجميع:

فالمدير الذى يساوى بين المرؤوسين ولا يُفرق بينهم، يتجنب ما قد يحدث من إثارة للحقد والضغينة بينهم.

هـ- الأخذ بالمشورة:

المدير الناجح من وجهة نظر "هارينجتون" هو الذى يستعين بآراء الآخرين والذى يعتمد على المعلومات الدقيقة ويستفيد منها.

و- القدرة على الإنجاز بسرعة وفاعلية:

وهو ما نعرفه اليوم بعملية ضبط عملية الإنتاج والتخطيط الجيد له.

ز- وضع معايير للعمليات والمهام:

حيث ينبغى تحديد ما يجب أن يلتزم به الفرد فى عمله، مما يضمن زيادة الفعالية داخل المنشأة، وتسهيل عملية الرقابة داخلها.

ح- تسجيل المعايير فى صورة تعليمات محددة ومكتوبة:

فكتابة المعايير فى سجل يشملها، والعمل على تجديثها باستمرار وعرضها بصورة واضحة للعاملين، يُسهم حتماً فى تحقيق أهداف المنشأة.

ط- إثابة الفعالية داخل المنشأة:

يرى "إيمرسون" أن ما يُظهره العامل من فعالية فى العمل، لابد وأن يُقابل بنوع من المكافأة من جانب الإدارة، مما يعكس نوع من الرضا لدى العامل.

ى- تهيئة المناخ المناسب للعمل:

إن توفير مناخ مناسب للعمل يوفر مزيداً من الوقت والجهد والمال للمنشأة ويرفع من مستوى حفز العمال على العمل.

ك- الالتزام ببرنامج محدد لكل عمل:

يرى "إيمرسون" ضرورة أن تلتزم الإدارة بوضع برنامج لتنفيذ الأعمال داخل المنشأة، ويُسهم فى تحقيق ذلك، أن تضع الإدارة الرجل المناسب فى موقع يناسب قدراته وإمكاناته.

ل- توفير سجلات دائمة للأداء:

إن توفير سجلات لجميع المهام والأعمال التى تتم داخل المنشأة تفيد كثيراً فى صنع القرارات داخلها على أن تتميز تلك السجلات بالدقة والحداثة والاستقرار.

٣- مدخل العمل الإدارى:

يُعتبر الفرنسى "هنرى فايول" "H.Fayol" المؤسس الحقيقى للإدارة بمفهومها الحديث، وقد شغل "فايول" المدير العام لشركة المناجم الفرنسية، وفى عام ١٩٦١م كتب "فايول" دراسة عن الإدارة الصناعية، وضح فيها أفكاره عن الإدارة، مع تحديد وظائف المدير، والتى كانت الأساس لوظائف وعناصر العملية الإدارية.

وقد أوضح "فايول" أن أى منشأة تقريباً يجب أن تستوعب ستة من العمليات الإدارية، وهى العمليات الفنية من تصنيع وإنتاج، والعمليات المالية من توفير للاعتمادات المالية مع الرقابة المالية، والعمليات التجارية من بيع وشراء ونحوه، والعمليات المحاسبية من عمليات للجرد وإعداد للميزانية وغير ذلك، والعمليات التأمينية التى تشمل حماية الأفراد العاملين بالمنشأة علاوة على حماية الممتلكات والأصول، وأخيراً العمليات الإدارية من تخطيط وتنظيم وقيادة إدارية وتنسيق علاوة على الرقابة، وقد وجه "فايول" اهتمامه الأكبر نحو العمليات الإدارية.

وقد وضع "فايول" أربعة عشر مبدأ للإدارة، وهى:

*** التخصص وتقسيم العمل:**

يرى "فايول" أن مبدأ تقسيم العمل، يجب ألا يقتصر على المهام الفنية فقط بل يمكن تطبيقه أيضاً على المهام الإدارية لزيادة كفاءة وفاعلية المنشأة.

*** مبدأ الالتزام بدستور العمل:**

ويتضح ذلك المبدأ فى بذل مزيد من الجهد مع الطاعة واحترام العمل من خلال اتفاقيات موقعة بين العامل والمنشأة، مع ضرورة وجود صلاحيات

للمدير على فرض الجزاءات فى حالة عدم التزام الفرد العامل بالمنشأة بالنظام المتبع بها.

* **مبدأ الحرص على المصلحة العامة:**

من الواجب أن يسعى جميع من يعمل بالمنشأة نحو تحقيق أهدافها، ولو على حساب المصالح الشخصية للبعض، وعلى المديرين إعطاء المثل والقدوة فى ذلك الشأن.

* **مبدأ تلازم السلطة والمسئولية:**

يرى "فايول" أن السلطة "Authority" هى القوة المضفاة على المدير، والتى تجعله يطاع ومن ثم يتم قبول أوامره، فى حين يرى المسئولية "Responsibility" على أنها النتائج الناشئة عن استعمال المدير للسلطة، ومن ثم فلابد من تلازم السلطة والمسئولية فى العمل الإدارى، وقد يبتعد المدير عن المسئولية وينأى عنها مع امتلاكه لسلطة كافية، ولذلك فلابد من تمتع المدير – من وجهة نظر "فايول" – بالوعى والصفات الأخلاقية والقدرة على القيادة لكى يوازى دائماً بين سلطاته ومسئولياته.

* **مبدأ روح الجماعة:**

أظهر "فايول" اهتماماً بضرورة انتشار روح العمل الجماعى بين جميع الأفراد داخل أى منشأة، لما لها من تأثير على تحقيق أهداف المنشأة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال وجود نظام قوى للاتصال بينهم.

* **مبدأ وحدة القيادة (وحدة الأمر):**

ويقصد به أنه يجب أن يتلقى كل فرد أوامره من رئيس واحد فقط فى المنشأة تجنباً للتشتيت والازدواجية.

* مبدأ وحدة الإدارة (التوجيه):

بمعنى ضرورة أن يكون هناك خطة وحيدة لكل العمليات ذات الهدف الواحد أى التنسيق الضرورى بين جميع الموارد والقوى نحو تحقيق الهدف العام للمنشأة، وبالتالى تتعلق وحدة الإدارة بالمنظمة كلها، بينما تتعلق وحدة القيادة بالعاملين فقط.

* مبدأ المبادرة والمبادأة:

ويقصد به قدرة الفرد على التخيل وإنجاز الأمور، فذلك من شأنه زيادة حيوية العاملين وحماستهم للإبداع وإعطاء الخبرة، على ألا يتعدى ذلك احترام السلطة أو المسئولية.

* مبدأ الإثابة:

يرى "فايول" ضرورة إعطاء الفرد أجراً مناسباً نظير قيامه بالجهد والعمل الجاد داخل المنشأة، على ألا يتم المبالغة فى ذلك.

* مبدأ الأخذ بالمركزية واللامركزية:

ينادى "فايول" بالتعامل مع مركزية العمل الإدارى بما يناسب مصلحة المنشأة وأهدافها، وهذا يتوقف على عدة عوامل منها حجم الجهاز الإدارى، ومدى ثقة الرئيس بمرؤوسيه، ورغبة المسئولين فى الأخذ بالمركزية أو اللامركزية ونحو ذلك.

* مبدأ التدرج الهرمى:

ويُقصد به ترتيب الدرجات داخل التنظيم من أعلى إلى أسفل، ويرى ضرورة أن تكون الاتصالات خلال ذلك التسلسل الهرمى الرئاسى، ولكن لتبسيط عملية الاتصالات، أشار "فايول" إلى أهمية الاتصال الأفقى بين

العاملين فى نفس المستوى الإدارى، على أن يحصل هؤلاء علــى إذن مــن رؤسائهم.

*** مبدأ التنظيم:**

ويُقصد به أن يُحدد لكل شيء داخل المنشأة مكانه، سواء من الموارد المادية أو الموارد البشرية، بمعنى أن يكون هناك تنظيماً مادياً لكل شــخص ولكل آلة، وتنظيماً معنوياً أيضاً.

*** مبدأ العدالة:**

يرى "فايول" أن وفاء العاملين وإخلاصهم فى العمل يرتبط ارتباطــاً وثيقاً بمدى العدالة والإنصاف من جانب المديرين، وبالتالى يجب على المدير الفعال كفالة هذه العدالة بين جميع العاملين معه.

*** مبدأ استقرار العاملين:**

أكد "فايول" على ضرورة أن تكون الإدارة فى المنشأة مستقرة، وأن يظل العامل فى وظيفته لمدة طويلة دون تغيير لموقعه، فذلك مــن شــأنه أن يؤدى إلى ضعف المنشأة أو فشلها إدارياً.

عناصر الإدارة عند "فــايول"

أشار "فايول" إلى خمسة وظائف أو عناصر إدارية رئيسية، هى:

أ) التخطيط :

يعتمد التخطيط على التنبؤ وعلى وضع برامج للعمليات، ويجــب أن يتم الفصل بين التنبؤات طويلة الأجل والأخرى قصيرة الأجل، اعتماداً على المعلومات المتوافرة.

ب) التنظيم:

يستلزم التنظيم وضع أو ترتيب الأنشطة المادية والموارد البشرية بطرق سليمة بغرض إنجاز مهام معينة للمنشأة، ويتطلب ذلك وجود نوع من التنسيق الجيد بين تلك الموارد التى تملكها المنشأة، حيث يتم التأكد من وضع الخطة بدقة ومتابعة تنفيذها بعد ذلك، والتحقق من تماسك المنشأة واتساق أهدافها مع بعضها البعض، والتنسيق السليم بين مختلف الجهود المبذولة داخل المنشأة، والاعتماد على المعلومات الصحيحة فى صنع القرار المناسب، مع حسن اختيار العاملين وتحديد واجباتهم بوضوح، وتشجيعهم الدائم على تحمل المسئولية وعلى إظهار روح المبادرة لديهم وتنظيم عملية المكافأة بين العاملين بعدالة وإنصاف مع استخدام الجزاءات المناسبة لتصحيح الانحرافات أولاً بأول، والالتزام بنظام رقابى على كل ما يتصل بعمل المنشأة.

جـ) القيادة وتوجيه الأوامر:

يرى "فايول" ضرورة حيوية المنشأة، من خلال تمثيل القائد الإدارى للقدوة الحسنة ودون الدخول فى تفصيلات العمل، فعليه المتابعة لكل الأنشطة والأعمال فى المنشأة، وتجديد العمل بضم الأكفاء بدلاً من غير الأكفاء.

د) التنسيق:

لتحقيق أهداف أى منشأة، لابد من وجود انسجام كامل بين المدير ومن يعمل معه، وذلك من خلال مباشرة اللقاءات المستمرة بين المديرين ومرؤوسيهم.

هـ) الرقـابة:

يُقصد بالرقابة، التأكد من أن جميع الأمور تسير وفقاً للخطط الموضوعة سلفاً، وفى اتجاه تحقيق أهداف المنشأة، على أن تشمل الرقابة جميع الأنشطة داخل المنشأة.

وقد وُجهت بعض الانتقادات إلى المدرسة الكلاسيكية بتياراتها الفكرية المختلفة، ومن أهم تلك الانتقادات ما يلى:

- لم تعط الإدارة العلمية الأهمية اللازمة للعنصر الإنسانى فى العمل، فالمال هو الدافع والحافز الوحيد للعمل والإنتاج وبذل مزيد من الجهد، وبالتالى سيتحول العامل إلى مجرد آلة لجلب المال، ونسى مؤيدوا تلك المدرسة أن هناك من لا يرغب من العمال للعمل بتلك الطريقة حتى وإن لم يحصل على نفس الفرصة مع زملائه، بل يرضى بحجم من الأعمال التى تهيئ له قدراً مرضياً من الدخل!

إن مبدأ "وحدة الأمر" أو "وحدة القيادة" يبدو متعارضاً مع مبدأى "تقسيم العمل" و"التخصص"، فالالتزام بوحدة الأمر بصورة حرفية، يجعل من الصعب جداً تحقيق مبدأ التخصص، وأيضاً، بالرغم من محاولة الكلاسيكيين تحويل الإدارة من الفن إلى العلم بقواعد ومفاهيم خاصة، إلا أن تلك المفاهيم والقواعد قد اتسمت بالعمومية الشديدة.

ثانياً: مدرسة العلاقات الإنسانية:

ويُطلق عليها "المدرسة السلوكية في الإدارة"، فقد عاب البعض على المدرسة الإدارية التقليدية عدم اهتمامها بالعنصر الإنسانى من نجاح الإدارة وركزت اهتمامها الكبير على الكفاية الإنتاجية داخل المؤسسات الصناعية وعلى أهمية زيادة إنتاج العمال.

وقد استخدمت المدرسة السلوكية مفاهيم علم الاجتماع والنفس وغيرها فى زيادة المعرفة بالسلوك الإنسانى فى بيئة العمل وتعميقها، وهو الأمر الذى تجاهله رواد المدرسة الكلاسيكية فى الإدارة، حيث ركزت المدرسة السلوكية – من خلال كتابها – على الدوافع والحوافز والعمل ضمن الجماعات الإنسانية، والتنبيه على الدور الهام الذى يؤديه الأفراد فى تحديد نجاح المنظمة أو فشلها وبالتالى ركزت تلك المدرسة على الإطار البيئى والاجتماعى للوظيفة وليس على بيئة العمل المادية، كما نرى فى آراء أصحاب المدرسة التقليدية فى الإدارة.

وقد ركز بعض كتاب المدرسة السلوكية على سلوك الأفراد وعلى طبيعة العلاقات بينهم، واستعان هؤلاء بعلم النفس الفردى وعلم النفس الاجتماعى حيث اهتم هؤلاء الكتاب بالفرد ودوافعه، وأشاروا إلى أن السلوك النفسى للأفراد هو لب وجوهر الإدارة، فقد حاول هؤلاء المنظرون دراسة سلوك الفرد وتفهم شخصيته والجوانب الإدارية فيها، بهدف معرفة تصرفاته فى المواقف المختلفة، بل والتنبؤ بها، والدوافع التى أدت لحدوث تلك التصرفات، وبالتالى يسهل الاهتداء إلى أساليب مناسبة لزيادة التجانس والانسجام بين هؤلاء الأفراد، وهذا بدوره يؤدى إلى تحقيق أهدافهم، وبالتالى أهداف المنشأة.

ومن أجل ذلك ينبغي العمل على أن يتفاهم هؤلاء الأفـراد، بحيـث يحدث ويتحقق التفاعل الاجتماعي في العمل، ويزيد الإنتاج، عند توافر مناخ للعمل تتوافر فيه الثقة بتكافؤ الفرص المتاحة أمام جميع أفراد المجتمع، كـلٌ وفقاً لميوله ورغباته وقدراته وإمكانياته.

وقد رأى البعض الآخر من منظرى المدرسة السلوكية أن الإدارة ما هى إلا نظام اجتماعى يتضمن العديد من العلاقات التى تسهم إيجابيـاً فـى مراحل التقدم البشرى الثقافي والحضارى، ويـرى هـؤلاء أن التنظيمـات الرسمية ترتبط بصورة رئيسية بمفهوم اجتماعى أكثر من ارتباطها بمفهـوم السلطة، أى أن التوجه الاجتماعى هو الأكثر تأثيراً فى العمليـة الإداريـة، وبالتالى ينادى هؤلاء الكتاب بأهمية تنظيم العلاقات بين مختلف المجموعات البشرية فى نطاق التنظيم الرسمى، وتوحيد جهودهم وتوجيهها نحو تحقيـق أهداف الجماعة والارتقاء بتلك الجماعة على المستوى الثقافى والحضـارى، ولذلك يطلق على ذلك الاتجاه "مدخل النظام الاجتماعى" فى الإدارة.

وقد أسهمت مدرسة العلاقات الإنسانية فى وضع وصـياغة بعـض المفاهيم النظرية والتفسيرات العملية للسلوك الإنساني داخل المنظمات، مـع وضع تلك المفاهيم فى مواقف واختبارات تطبيقية وتجريبية، ومن ثم أضفت تلك المدرسة الكثير من الصياغات العلمية للسياسات الإدارية الواجب اتباعها فى التنظيمات الإدارية الحديثة.

وقد أسهم فى إثراء الكتابات فى ذلك الاتجـاه الإدارى عديـد مـن العلماء ومن أبرزهم:

* تشستر آى. برنارد "Chester I.Bernard" .

وهو من رواد تلك المدرسة، فقد وضع ما يسمى بنظرية التعـــاون، وتلك النظرية قائمة على أساس أن أى فرد مهما اختلفت صفاته يكــون لـــه هدف يسعى إلى تحقيقه من خلال النجاحات فى عمله ومن خـــلال تفاهمـــه وتعاونه مع الآخرين، وهو يسعى دائماً إلى إيجاد نوع من التواصل بينه وبين الأفراد الآخرين لتحقيق هدف مشترك يتمثل فى إشباع احتياجـــاتهم، ســـواء الجسمية منها أو الاجتماعية.

ومن أهم المفاهيم فى نظرية "برنارد":

أ- التأكيد على أهمية الفرد ودفعه إلى التعاون مع الآخرين.

ب- أى تنظيم يُمثل نسق مـــن التفـــاعلات المتبادلـــة والمتداخلـــة يتوقـــف استمرارها وثباتها على الاتزان بين قدرة الفرد على الإسهام فى التنظيم وما ينتج عن ذلك من شعوره بالرضا والإشباع.

ج- على المدير أن يقوم بإدارة الحافز، بمعنى أن يستفيد بالحـــافز المـــادى (مال) والحافز المعنوى (الوضع والمكانة وتحقيق الذات) لدفع الفرد على السلوك الجيد والتعاون مع الآخرين.

د- من الضرورى لنجاح أى تنظيم، وجود تنسيق كامل بين بعـــض المهـــام الإدارية الرئيسية، وهى توفير نظام للاتصالات، ووجود سياسات محددة تسعى لحث الأفراد المنتمين للمنظمة على بذل الجهود، مـــع ضـــرورة توضيح أهداف وغايات المنظمة، وصياغتها جيداً.

هـ- تتوقف قوة السلطة داخل التنظيم على مدى تقبل أفراد التنظـــيم لهـــا، وعلى مدى ارتباطها بتحقيق أهداف الجماعة داخل التنظيم.

* ألتون. مايو "Mayo"

أجرى "مايو" دراسته الشهيرة فى مصنع هاوثورن بولاية الينوى الأمريكية عام ١٩٢٧م، والتى وجهت الأنظار إلى أهمية حاجات الإنسان فى توجيه سلوكه، وقام بتفسير سلوك العاملين من خلال تقديم مفهوم جديد هو مفهوم "الإنسان الاجتماعى"، ويفترض ذلك المفهوم ما يلى:

١- إن تحفيز الإنسان على العمل ينبع بصفة رئيسية من حاجاته الاجتماعية، ومن خلال علاقة الفرد بالآخرين، يستطيع الفرد الشعور بذاته.

٢- يستجيب الفرد للضغوط الاجتماعية أكثر من استجابته للحافز المادى.

٣- يستجيب الفرد للإدارة بقدر ما تُشبع تلك الإدارة لديه من حاجات اجتماعية، وحاجة إلى التقدير.

٤- التركيز على المهام والأعمال دون العامل، جردت العمل من معناه وقيمته فى عيون العمال، ومن ثم اتجه ذلك العامل إلى العلاقات الاجتماعية مع زملائه.

٥- إن التنظيمات غير الرسمية فى أى منظمة أو منشأة تلعب دوراً خطيراً فى التأثير على عملية الإنتاج.

وفى ضوء ذلك، فلابد من أن يركز المدير على تحفيز الأفراد وتوجيههم وعلى إشباع حاجاتهم، والعناية بمشاعرهم ويحاول أن يُصغى إليهم ويستمع إلى مشاكلهم، والسعى إلى إيجاد حلول لها.

وقد وجه بعض المفكرين انتقاداتهم لأصحاب المدرسة السلوكية فى الإدارة لكونها غالت كثيراً فى التركيز على الفرد، وفى تقدير أهمية العوامل

النفسية والعاطفية والتركيز على المناخ الاجتماعى للعمل، لأن ذلك – من وجهة نظرهم – قد يؤدى فى النهاية إلى حدوث نوع من التراخى أو التسيب، والذى يؤدى إلى ضعف الإنتاج فى نهاية الأمر.

ثالثاً: مدرسة الإدارة الحديثة:

وتشمل العديد من التيارات الفكرية، ومن أبرز تلك التيارات "نظرية اتخاذ القرارات"، والتى يرى أصحابها أن الإدارة ما هى إلا نوعاً من السلوك المنتشر فى جميع التنظيمات والجماعات البشرية، والذى يتطلب نوع من السيطرة للنشاط المصاحب له، وبالتالى تتلخص وظيفة الإدارة من وجهة نظرهم – فى تنمية وتنظيم عملية اتخاذ القرارات، بصورة تجعل التنظيم على أعلى مستوى من الكفاءة والفعالية لتحقيق أهداف ذلك التنظيم.

ونظراً لارتباط القرار السليم بعمليات حسابية دقيقة تقوم بها المنظمة فقد ظهر تيار إدارى جديد يرى أن الإدارة عبارة عن نماذج "Models" وعمليات رياضية، حيث أن عملية حشد جميع موارد المنظمة يمكن تحقيقه من خلال استخدام النماذج الرياضية.. وقد يكون النموذج الرياضى فى صورة معادلة واحدة أو عدد من المعادلات المرتبطة ببعضها، وهذا يعتمد على مدى تعقد الموقف الإدارى المفحوص.

فعلى سبيل المثال قد يضع أحد المديرين المعادلة التالية، والتى تُمثل ناتج أكبر ربح يمكن أن تحققه المنشأة:

$$X = 16y - y^2$$

حيث تمثل (X) أكبر ربح يمكن تحقيقه، "y" تمثل عدد خطوط الإنتاج الحالية، وبذلك فمن خلال زيادة قيمة "y" أى عدد خطوط الإنتاج

الموجودة فعلياً، يمكن الحصول على أكبر قيمة أو كمية للربح الذى يتمكن تحقيقها.

وينظر فريق آخر إلى الإدارة على أنها نسق أو نظام "System" له مدخلات ومخرجات وعمليات وسيطة، فمثلاً إذا استهدفت المنشأة تحقيق أكبر ربح من خلال الحصول على أكبر إنتاج، فعلى الإدارة النظر إلى المواد الخام والدقة فى اختيارها وتخزينها على أنها المدخلات فى النظام، والنظر إلى عملية تصنيع المواد الخام وتكاليف إعداد الآلات للتشغيل على أنها العمليات الوسيطة، في حين ينظر إلى المنتج النهائى وتحقيق الأرباح على أنها المخرجات التى تُحقق أهداف المنشأة.

ويرى آخرون أنه ليس ثمة طريق أو مسار إدارى واحد، فالظروف البيئية المحيطة بالمنشأة هى التى يجب أن تفرض المسار والاتجاه الإدارى الذى يجب أن تأخذ به المنشأة، وأيضاً البيئة التى تمثل العلاقات داخل المنشأة لها تأثير كبير على اختيار ذلك الاتجاه الإدارى، وبالتالى يهتم أصحاب ذلك التيار بالبحوث التى تصل بهم إلى معلومات دقيقة عن طبيعة العلاقات داخل المنشأة وتأثيرها على العملية الإدارية داخلها.

ومما سبق يتضح الخصائص الرئيسية فى المدرسة الإدارية الحديثة:

- الأخذ بالأساليب الكمية والاعتماد على بعض النماذج والمعادلات الرياضية، بهدف الوصول إلى حلول للمشكلات التى تواجه الإدارة.

- اعتبار عملية صنع القرار واتخاذه لب العملية الإدارية، ويعتمد ذلك كثيراً على وجود نظام دقيق لحفظ المعلومات والحصول عليها و استرجاعها وقت الحاجة إليها.
- اللجوء إلى المعايير الاقتصادية فى تقييم البدائل المتاحة لحل المشكلات الإدارية.
- الاعتماد على الحاسبات الآلية بصورة رئيسية للوصول إلى القرارات الصائبة داخل المنظمة.

هذا وقد أسهمت بعض العوامل فى حدوث تطور كبير للإدارة العامة، وقد أبرز تلك العوامل ما يلى:

(١)تزايد التدخل الحكومى وتعاظم دور الدولة فى المجتمعات الحديثة أدى إلى أهمية نمو النشاط الحكومى وزيادة حصة وتعدد التنظيمات الحكومية مع زيادة أعداد العاملين فيها، مما استلزم ضرورة الاهتمام بتطوير الأسس والقواعد التى تقوم عليها الإدارة الحكومية، ومن جانب آخر فقد أدى التقدم المستمر فى المستوى الثقافى والاجتماعى للعديد من الدول إلى تطلع حكوماتها وحرصهم على إشباع حاجات شعوبها، ومن ثم حدث توسع كبير فى مهام الإدارة العامة مما استلزم ضرورة إنشاء العديد من الأجهزة الخاصة بالمنظمات العامة لتقديم مزيد من الرعاية للمواطن.

(٢)أسهمت الدراسات والبحوث العلمية التى طبقت فى مجال الإدارة بصفة عامة وإدارة الأعمال والإدارة العامة بصفة خاصة إلى

حدوث تطور كبير فى تقدم الإدارة العامة، كما أسهم علم الاجتماع وعلم النفس والسلوك فى وضع بعض المبادئ والأسس والتفسيرات العلمية التى ساعدت فى فهم السلوك الإنسانى ودعم التطور فى مجال الإدارة الحكومية.

(٣) ساعد التطور الكبير فى علوم السياسة فى بداية القرن العشرين فى ظهور نظريات حديثة تنادى بضرورة دعم دور الدولة والحكومات المركزية ودفعها نحو تحقيق الأهداف القومية لها مما أدى إلى التوجه نحو الاهتمام بالإدارة العامة كأهم وسيلة لتحقيق تلك الأهداف.

(٤) أدى الكساد العالمى الذى حدث فى بدايات القرن العشرين، وما تبعه من تدهور فى الأنشطة الاقتصادية فى الكثير من الدول الرأسمالية إلى زيادة الاهتمام بضرورة تدخل حكومات تلك الدول فى الأنشطة الاقتصادية لمواجهة هذا التدهور وإحداث انتعاش فيها، وبالتالى حدوث تعدد وتنوع فى الأجهزة الإدارية والاقتصادية الحكومية وفى اختصاصاتها مما ساعد على تطور الإدارة الحكومية.

(٥) الآثار السلبية الخطيرة للحربين العالميتين على اقتصاديات معظم الدول أدى إلى ضرورة زيادة التدخل الحكومي فى كثير من الأنشطة الاقتصادية لمواجهة متطلبات الحروب ودفع المجهود الحربى، وفى نفس الوقت إعادة الاستقرار والتعمير والبناء لما دمرته الحروب، الأمر الذى استوجب تطوير أجهزة وأساليب ومبادئ الإدارة، وإثراء الفكر الإدارى بما يعمل على رفع

إنتاجية الأفراد ووضع الأسس والمعايير المناسبة لتقييم الأداء وحل مشكلات العاملين.

(٦) حصول الكثير من الدول – بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية – على الاستقلال السياسى بعد فترة احتلال طويلة، وظهور حكومات وطنية فى تلك الدول، فكان أبرز ما اهتمت به تلك الحكومات محاولة تقليل الفجوة الكبيرة بينها وبين الدول المتقدمة، مما استلزم ضرورة تطوير الإدارة العامة باعتبار أنها تُمثل الأداة التى تساعد تلك الحكومات على تحقيق أهدافها الخاصة بتنمية شعوبها على الصعيد الاقتصادى والاجتماعى معًا.

(٧) التوسع الكبير فى النشاط الاقتصادى للدول الغربية – نتيجة لتحويلها من مجتمعات زراعية إلى مجتمعات صناعية بعد الثورة الصناعية – أدى حتمًا إلى زيادة تدخل حكومات تلك الدول فى الشأن الاقتصادى مما استلزم بالضرورة تطوير الإدارة العامة فى منظماتها الحكومية.

الفصل الثالث

التخطيــــط

في الإدارة العامة

الفصل الثالث

التخطيط في الإدارة العامة

التخطيط **Planning** هو الوظيفة الإدارية الأولى والأكثر أهمية فى العملية الإدارية، فلا يمكن إنشاء منظمة جديدة أو تطوير معين دون الاستعانة بعملية التخطيط، والتى تعتبر عملية ذهنية بطبيعتها يقوم بها المديرون، والتى تعتمد على تفكيرهم الخلاق.

ويُعتبر التخطيط فى الوقت الحالى دعامة إدارية أساسية ترتكــز عليهــا الإدارة الحديثة لأى من منظمة من المنظمات، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعيــة أو سياسية أو عسكرية، فى سبيل تحقيق الأهداف التى وُجدت من أجلها، ولاشــك أن ثمة ارتفاع فى نسبة الفشل بين المنظمات التى لا تستند فى ممارساتها لأعمالها إلى التخطيط العلمى أو التى لا تؤمن بعملية التخطيط برمتها.

ويُسهم التخطيط فى تحقيــق فاعليــة الأداء عــن طريــق معالجــة الصعوبات المحتملة لأى مشروع يتم التفكير فى القيام به، فالتخطيط يُســاعد فى توقع المشكلات والمعوقات والعقبات والعمل على تفاديها حتى لا تعمــل على إعاقة عملية تحقيق الأهداف، حيث يمكن عندئذ اتخاذ بعض الخطــوات سلفاً لإزالة العوامل غير المواتية أو تجنبها أو العمل على تقليل آثارها، وإلا قد تؤثر تلك العوامل سلباً على كفاءة العمل.

وقد عرَّف التخطيط كُتَّابٌ كثيرون، حيث عرفه "فايول" بأنه: "عمليــة التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد والتهيؤ لذلك المستقبل"، فى حين عرفه "بينيت" بأنه عبارة عن "تحديد أهداف المشروع، والأساليب والوســائل اللازمة لإرشاد الأشخاص فى قيامهم بأنشطتهم، بغرض تحقيق تلك الأهــداف بسهولة ويسر" ويرى "داركر" بأن التخطيط عملية مســتمرة تتعلــق باتخــاذ

قرارات تتعلق بالمشروع، بصورة منظمة، بالاستعانة بمعلومات عــن الآثــار المستقبلية لكل قرار، في حين عرفه "جيس" بأنه تحسين للمستقبل مــن خــلال التحديد المسبق للسلوك الإداري الواجب اتباعه مع التحديد الدقيق للأهداف، ثم رسم السياسات والبرامج والإجراءات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف.

ومن تلك التعريفات يتضح أن التخطيط يعتمد على بعــض الأســس وينطلق من بعض المبادئ والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

١) تحقيق الأهداف:

بمعنى أن تتكاتف جميع الجهود وتوظف جميــع المــوارد الماديــة والبشرية المتاحة لكي يتم الوصول إلى تحقيق الأهداف التي وُضعت الخطط من أجلها.

٢) أولوية التخطيط:

على الرغم من ضرورة ترابط وتشابك جميع الوظائف الإدارية، إلا أن لوظيفة التخطيط الأولوية لأن التخطيط يتعلق باختيار أفضل الطرق التي ينبغي اتباعها لتحقيق الأهداف.

٣) شمول التخطيط:

حيث أن التخطيط يُعتبر وظيفة كل مدير، غير أن ممارسة المــدير لتلك الوظيفة قد تتفاوت عند التطبيق بقدر ما يشغله المدير في سلم الهيكــل الإداري داخل المنشأة، فلا يوصــف أي فــرد بأنــه إداري إلا إذا مــارس التخطيط ولو على نطاق ضيق.

٤) كفاءة الخطط:

يختلف مفهوم الخطة عن مفهوم عملية التخطيط، فالخطــة تفصــيل للمراحل الواجب اتباعها، مع تحديد للمهام والاختصاصات بدقــة، وأيضــاً

تحديد التوقيتات المناسبة لإتمام كل خطوة أو مرحلة من مراحل الخطة وصولاً لتحقيق الأهداف، وبالتالى فيمكن أن تتصف تلك الخطة بالكفاءة إذا حققت الأهداف بأقل جهد ممكن وأقل كلفة.

٥) الارتباط الوثيق بالمستقبل:

بمعنى أن التخطيط يدور حول التفكير فى المستقبل من أجل التنبؤ بالصعوبات والمشكلات التى يتوقع حدوثها، ثم البحث عن الحلول البديلة المبنية على المعرفة السابقة لحل تلك المشكلات، والتوصل لمثل تلك الحلول يتطلب الحصول على معلومات عن أداء المنظمة فى الماضى والحاضر، والتنبؤ أيضاً بما سيأتى فى المستقبل، ثم اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة التغيرات المحتملة.

٦) استمرارية التخطيط:

يُعتبر التخطيط عملية مستمرة مكونة من مجموعة من القرارات المتداخلة التى تشتمل على تحديد أو مراجعة للمهمة الأساسية للمنظمة، وتحديد الأهداف المرجو تحقيقها، ووسائل تحقيق تلك الأهداف، وإعداد البرامج التفصيلية لتنفيذها، والسياسات المختلفة المتعلقة بتلك الأنشطة، كما تشتمل أيضاً على استرجاع المعلومات بصفة مستمرة لمقارنة النتائج الفعلية التى توضح مدى تحقق الأهداف، والتى تبين أيضاً مدى اتباع البرامج المختلفة، وللقيام بدورة جديدة للتخطيط قد يتم خلالها تعديل للقرارات التى تم اتخاذها من قبل فى ضوء المعلومات المتعلقة بتنفيذ القرارات التى تم اتخاذها من قبل فى الدورة السابقة للتخطيط، وبالتالى فليس التخطيط مرحلة معينة وتنتهى، وإنما يُمثل التخطيط مجموعة متكاملة ومستمرة من الأنشطة الذهنية التى تمثل فى مجموعها عملية مستمرة ومتواصلة.

٧) حاجة التخطيط لفلسفة إدارية :

يتطلب نجاح عملية التخطيط وجود مناخ إدارى مناسب أو فلسفة إدارية معينة ينطلق منها واضعوا الخطة، ويتطلب ذلك ضرورة تهيئة المناخ لجميع من يعمل بالمنظمة على اختلاف المستويات الإدارية، فلكى يمكن أداء عملية التخطيط بفعالية، فإنه من الضرورى إقناع العاملين بأهمية تلك العملية وضرورتها.

مزايا وفوائد عملية التخطيط:

- تشجيع النظرة المستقبلية، والتنبؤ بما سيحدث بالظروف الداخلية للمنظمة، وظروف البيئة المحيطة بها، وبالتالى إعداد الخطط اللازمة لمواجهة التغيرات التى قد تحدث.
- التركيز على أهداف المنظمة التى تسعى إلى تحقيقها بصورة تساعد كل فرد بالمنظمة على التعرف على تلك الأهداف مما يُسهل معه الوصول إليها وتحقيقها.
- يُساعد التخطيط على التحديد الدقيق للموارد المطلوبة، سواء كانت مادية أو بشرية بما يُمكن من إعدادها والاستعداد لكافة الاحتمالات والظروف المتوقعة، وبالتالى يُسهم التخطيط فى تشغيل المنظمة اقتصادياً عن طريق استغلال الموارد السابقة بأفضل طريقة ممكنة، مما يؤدى إلى التقليل من التكاليف، علاوة على توحيد الجهود الضعيفة فى المنظمة من أجل تحقيق الأهداف.
- يُسهم التخطيط فى رفع الكفاءة الإنتاجية، فلكل مدير مسئول فى المنظمة خطة عن العمل الذى يُشرف عليه متسقة ومتصلة بالخطط الموضوعة

لبقية الأعمال، ولذلك تُعتبر الخطة مرشداً فى العمل خلال الفترة المعدة لها، وتوضع الخطة خلال أساس معيار معين من الأعمال الواجب إتمامها خلال الفترة القادمة ومدى الكفاءة المتوقعة فى التنفيذ، وبين حين وآخر تجمع البيانات عن أسلوب تنفيذ الخطة وتُقارن مع التقديرات الموضوعة، ويصل إلى المدير تقرير عن هذه النتائج.

- يساعد التخطيط على تحديد رؤية واضحة ومتكاملة عن نشاط المنظمة والبيئة التى تعمل فى نطاقها، وبالتالى تأتى الجهود المبذولة على قدر تحقيق الأهداف المنشودة.
- يُخفف التخطيط من المخاطر التى قد تتعرض لها المنظمة، بما تضعه من خطط وسيناريوهات بديلة لمواجهة هذه المخاطر.
- يُسهم التخطيط فى منع التداخل والازدواجية بين الأنشطة الرئيسية للمنظمة والفرعية منها، وذلك من خلال تحديد الوقت اللازم لأداء كل مرحلة من مراحل العمل، مع ربط أجزاء العمل ببعضها البعض، الأمر الذى يؤدى إلى تتابعها وانسيابها بسهولة وتحقيق الأهداف المرجوة فى أقل وقت ممكن.
- التخطيط يساعد على تجنب الارتجال والعشوائية، واتخاذ القرارات العاطفية وبالتالى يمكن التقليل من الأخطاء مع توفير الجهد والوقت، حيث يُقلل ذلك من دائرة عدم التأكد من المستقبل.
- يُسهل التخطيط من عمليات الاتصالات، حيث تنساب المعلومات عن الأهداف والخطط، فى كافة قنوات الاتصال وفى كل الاتجاهات بين الإدارة والعاملين.

- يساعد التخطيط كثيراً على التنسيق بين أنشطة المنظمة، لأنه يُحدد الوقت اللازم لأداء كل نشاط دون تعارض بين الأنشطة.
- يُشجع التخطيط على شيوع التفكير المنظم، وتحقيق عنصر المبادأة والقدرة على التجديد والابتكار.
- يُيسر التخطيط من عملية الرقابة ويُسهم فى نجاحها، فالتخطيط يسعى دائماً إلى تحديد مسار الأعمال، فى حين تسعى الرقابة إلى التأكد من أن المراحل التنفيذية تتم وفقاً لبرنامج التخطيط المرسوم.

على من تقع مسئولية التخطيط ؟

إن مسئولية التخطيط على مستوى المنظمة ككل تقع على عاتق الإدارة العليا، إلا أن التخطيط على المستوى التنفيذى يقع على عاتق من يُمارس سلطات تنفيذية بالمنظمة على اختلاف مستويات الإدارة.

وفى المنظمات الكبيرة، يتطلب القيام بالتخطيط – عادةً – الاستعانة بأفراد متخصصين لمعاونة الإدارة العليا فى ذلك، وقد اتجه كثير من المنظمات المتوسطة والكبيرة إلى إنشاء إدارة للتخطيط على مستوى المنظمة تحت إشراف شخص مسئول مديراً للتخطيط، كما اتجهت بعض المنظمات، أيضاً، إلى إنشاء أقسام للتخطيط على مستوى الوحدات والأنظمة الفرعية بها.

ويُفوض عادةً، مدير التخطيط فى القيام بدراسات متعلقة بتقييم الظروف التى تمر بها المنظمة وظروف البيئة المحيطة، مع المعاونة فى تحديد الأهداف والاستراتيجيات، وأحياناً، البرامج، وبالتالى يقتصر – غالباً – دور ذلك المدير على معاونة الإدارة العليا فى القيام بمهمة التخطيط، وليس القيام به.

وتأخذ عملية التخطيط داخل الوحدة الإدارية الأنماط التالية:

١) قيام المدير بكافة ما يتعلق بالتخطيط:

وتلك الطريقة تستنفذ وقتاً وجهداً كبيرين من جانب المديرين، وتعمل على الارتباط الوثيق بين التخطيط والتنفيذ.

٢) قيام المدير بالتخطيط مستعيناً بآراء مرؤوسيه:

قد يميل بعض المديرين إلى الاستعانة بآراء مرؤوسيهم، بل وتشجيعهم على إبداء الرأى وتقديم المقترحات، سواء المقترحات الخاصة بنقاط الضعف فى الخطة بعد وضعها أو الخاصة بالأفكار التى تُسهم فى وضع خطة جديدة.

٤) قيام المدير بوضع الخطوط العريضة للخطة وترك التفاصيل لمرؤوسيه:

حيث يشرك المدير مرؤوسيه ويطلب معاونتهم وخبراتهم، وتلك الطريقة تقلل من جهد ووقت المدير، وتبرز – فى نفس الوقت – بعض الكفاءات لدى المرؤوسين.

٥) قيام المرؤوسين بالتخطيط، والاعتماد من المدير:

وهى طريقة تؤدى إلى تطوير وتنمية خبرات المرؤوسين وتوفر جهد المدير إلا أن الخطط المقدمة قد يشوبها قلة الدقة والواقعية أو القابلية للتنفيذ علاوة على إضعافها لدور المدير.

* خطوات التخطيط:

تلزم عملية التخطيط المراحل والخطوات التالية:

١- تحديد أهداف المنظمة المرجو تحقيقها:

يُعتبر تحديد أهداف المنظمة بمثابة الخطوة الأولى لعملية التخطيط، وعلى المخطط أن يُحدد فى البداية الأهداف المراد تحقيقها من قبل المنظمة.

وتلك الأهداف قد تكون أهدافاً سياسية أو عسكرية أو اجتماعية أو فنية أو ثقافية أو إدارية، ويتم ترتيب الأهداف بحسب أهميتها وأولوية تحقيقها. وينبغى أن تتصف الأهداف بالوضوح والمعقولية والابتعاد عن المثالية والقابلية للتحقيق، وألا تتعارض الأهداف مع بعضها البعض، وأن تتناسب مع الإمكانيات والموارد المتاحة، ومناسبتها أيضاً مع طبيعة المشروع المراد التخطيط له، فالأهداف هي تعبير عن النتائج المتوقعة لنهاية العمل الواجب القيام به.

٢- دراسة وتفهم الفرص المتاحة فى المستقبل:

لا يمكن لأى منشأة أو منظمة أن تحدد لها أهدافاً دون أن يكون لديها تصور واضح للفرص المستقبلية المتاحة لكى تنطلق منها كنقطة بداية لعملية التخطيط، فمثلاً لابد للمنظمة من مراجعة مدى الطلب على السلع التى تنتجها أو الخدمات التى تقدمها، مع القيام بتحليل الموارد المتاحة لديها، ونقاط القوة والضعف بالنسبة للمنافسين، وتحليل الظروف البيئية المحيطة بهدف التنبؤ بما سيحدث فى تلك الظروف مستقبلاً.

٣- تحديد البدائل لتحقيق الأهداف المطلوبة:

يلزم للمخطط وضع حلول بديلة فى خطته، بحيث يختار من بينها أنسب الحلول، ثم يتم ترجمة تلك الحلول البديلة إلى أرقام حسابية، للوقوف على مدى إمكانية تحقيقها، فمثلاً إذا كان المُخطط بصدد اختيار موقع لقرية

سياحية فى مدينة شرم الشيخ، فعليه فى البداية عند اختيار المواقع البديلة أن يقارن فيما بينها من حيث التكاليف والإيرادات المتوقعة، ومدى تميز الموقع سياحياً عن المواقع الأخرى، ومدى قربه أو بعده عن الأماكن السياحية الأخرى ومدى التأثير النفسى للموقع على السائحين وغير ذلك.

ومن المفيد أن يقوم المُخطط بتخفيض عدد البدائل بقدر الإمكان، حتى يمكن له إجراء التحليل والاختيار بصورة أكثر دقة، ويتطلب ذلك مزيداً من الفحص والدراسة لتلك البدائل.

٤- وضع جدول زمنى لتحقيق الأهداف:

على المخطط أن يُحدد الوقت المناسب لبداية العمل فى الخطة والوقت اللازم لتنفيذها والانتهاء منها، ولاشك أن لكل هدف تضعه المنظمة زمناً مناسباً لتحقيقه.

ويرتبط الجدول الزمنى السابق بعملية المتابعة لتنفيذ الخطة وذلك بقصد اكتشاف أى معوقات أو صعوبات قد تواجه تنفيذها، بحيث يتطلب الأمر وضع بعض التعديلات فى الخطة أثناء عملية التنفيذ.

٥- تقييم البدائل واختيار أفضلها:

يتم تقييم البدائل عن طريق تحليل كل بديل مطروح فى ضوء الأهداف الموضوعة فقد يظهر من التحليل بأن هناك بديلاً يعطى قدراً ربحياً عالياً أكثر من غيره ولكنه يحمل الكثير من المخاطرة، وأيضاً ثمة بديل آخر يعطى ربحاً أقل من السابق ولكنه يحمل قليلاً من المخاطرة، وهكذا تستمر عملية التقييم للبدائل حتى يتم التوصل فى النهاية إلى أفضل البدائل.

٦- تحديد الخطط الفرعية:

بعد اختيار البديل المناسب، تبدأ الأقسام الفرعية في المنشأة أو المنظمة فى إعداد خطط تنفيذية أو وظيفية يحمل كل منها أهدافاً يسعى كل قسم فرعى إلى تحقيقها، ومن المهم وجود تنسيق كامل بين تلك الخطط الفرعية داخل المنظمة وأن يتم متابعة ذلك من قبل المستوى الإدارى الأعلى وبحسب جدول زمنى معين.

* عناصر التخطيط:

التخطيط - كوظيفة مستمرة ومتعلقة بالمستقبل يعتبر الوظيفة الإدارية الأولى بالنسبة للمديرين على اختلاف مستوياتهم الإدارية، وهو يمثل مجموعة من الأنشطة الذهنية التى تكون فى مجموعها عملية مستمرة ممثلة فى مجموعة من العناصر المترابطة معاً تشمل تحديد رسالة المنظمة، وهى تحديد الأهداف والسياسات والإجراءات والطرق والموازنات ثم برنامج العمل والتوقيت (الجدول الزمنى).

أولاً: تحديد الأهداف:

تعتبر الأهداف هى تلك الغايات أو النتائج المرجو تحقيقها من قبل المنظمات، وترتبط الأهداف بالمستقبل، كما أنها تنطوى على التقرير والتنبؤ بالمستقبل، لأن أى هدف لا يقع فى الحاضر، بل فى المستقبل القريب أو البعيد وتحقيقه سيتم فى وقت ما فى المستقبل.

وتُعتبر الأهداف نقطة الانطلاق للتخطيط حيث منها تنبع كافة عناصره فلا يمكن أن يكون هناك جهد جماعى دون أن يكون هناك هدف أو أهداف يسعى هذا الجهد إلى الوصول إليها لتحقيقها، وتلك الأهداف هى

الركيزة الرئيسية لبناء خطة ناجحة فعالة، والتى توجه سلوك العاملين بالمنظمة والتى تمثل حفزاً وإلهاماً لهم.

صور وأنواع الأهداف فى المنظمات المختلفة

تصنف الأهداف التى تسعى أى منظمة لتحقيقها، بطرق متعددة، ومنها:

١- تصنيف الأهداف حسب المستوى الإدارى:

لكل مستوى إدارى أهدافه، فالإدارة العليا تحدد الهدف العام، والاستراتيجية العامة للمنظمة، فى حين تحدد الإدارة الوسطى الأهداف النابعة من الأهداف الاستراتيجية، كذلك تتصل أهداف المستوى الإدارى الأدنى بالأنشطة التنفيذية والإشرافية.

٢- تصنيف الأهداف حسب الإطار الزمنى:

تنقسم الأهداف – بحسب ذلك التصنيف إلى أهداف طويلة الأجل، أى الأهداف الاستراتيجية، والتى يقع مداها فى العادة بين خمس وعشر سنوات، والأهداف متوسطة الأجل (الأهداف التشغيلية)، ويتراوح مدتها غالباً من سنة إلى أربع أو خمس سنوات، وأيضاً الأهداف قصيرة الأجل (الأهداف التكتيكية)، وهى أكثر دقة وتحديداً ولا تزيد مدتها عن سنة أو سنتين.

٣- تصنيف الأهداف حسب المجال الوظيفى:

فهناك الأهداف الخاصة بالإنتاج، والتى تهتم بأنواع السلع والخدمات التى تريد المنظمة إنتاجها وتقديمها للعملاء، ويمكن اعتبار مطالب المستهلك هى المحدد الرئيسى لبرامج الإنتاج اللازمة لتحقيق تلك الأهداف نوعياً وكمياً، وثمة أهدافاً خاصة بالموارد البشرية والبحوث والتطوير وغيرها، ويُعتبر المدير هو المسئول الأول عن الأهداف الخاصة بإدارته، فمثلاً مدير

المبيعات يكون مسئولاً عن وضع الأهداف الخاصة بالمبيعات ونموها، ومدير التمويل عليه وضع الأهداف الخاصة بالعائد والربح، بينما يقع على عاتق مدير الموارد البشرية وضع الأهداف الخاصة بتنمية مهارات العاملين تحت رئاسته.

شروط الهدف الفعال:

لأى هدف شروط لابد من توافرها لكى يتصف بالفعالية والصدق، ومن تلك الشروط:

أ- أن يتسم الهدف بالواقعية، أى ارتباطه بالموارد المتاحة بالمنظمة وبقابليته للقياس بحيث يسهل تحقيقه. ومعرفة مدى تحقيقه .

ب- أن يتسم الهدف بالوضوح والتحديد، بحيث لا يقبل التأويل ولا يصعب على الفهم.

ح- أن يحدد الهدف زمنياً، من خلال تحديد المدة اللازمة لتحقيقه.

د- أن يلتزم الهدف بالشرعية وبالقيم والمبادئ السائدة فى المجتمع.

هـ- المشاركة فى الصياغة، حيث يجب أن يشترك فى إعدادها وصياغتها معظم العاملين بالمنظمة، حيث تقوم الإدارة العليا بوضع الخطوط العريضة للأهداف، فى حين يقدم الأفراد العاملون فى الإدارة الوسطى والدنيا مقترحاتهم وآرائهم بشأن الأهداف التشغيلية والتكتيكية.

و- عدم التعارض، فمن الضرورى أن ترتبط أهداف المنظمة بالأهداف الشخصية للأفراد العاملين فيها، حتى نضمن ولاء وتعاون هؤلاء الأفراد وتكاتف جهودهم وسعيهم الدائب نحو تحقيق أهداف المنظمة.

فوائد ومزايا تحديد الأهداف:

- يرتبط وجود الأهداف بإثارة دوافع الأفراد نحو العمل المنظم، وخاصة إذا ارتبطت أهداف المنظمة بأهداف العاملين فيها، مما يرفع من الروح المعنوية لهؤلاء العاملين، ومن ثم العمل على تحقيق أهداف المنظمة.
- يُساعد تحديد الأهداف على تسهيل عملية الرقابة، فالأهداف تعتبر بمثابة مقاييس للرقابة ومحددات لها.
- يُسهم تحديد الأهداف فى تحقيق التعاون والتنسيق بين الأفراد فى المنظمة بحيث يتم تجنب أى خلاف أو احتكاك قد يحدث فيما بينهم.
- إن تحديد الأهداف يساعد كثيراً فى توحيد جهود العاملين بالمنظمة وتوجيهها فى مسارات محددة.

وإذا لم يتم الأخذ بشروط الهدف الفعال، فقد تقع المنظمة فى بعض الأخطاء، والتى تمثل نوعاً من العقبات أمام نجاح المنظمة، ومن ذلك:

- **تحديد أهداف غير مناسبة:**

حيث تتعارض تلك الأهداف مع استراتجيات المنظمة.

- **التأكيد المفرط على الأهداف الكمية:**

كالمبالغة فى التأكيد على الأهداف الكمية ولغة الأرقام وتجاهل الأهداف الوصفية أو التقليل من شأنها.

- **وضع أهداف غير قابلة للتطبيق (غير واقعية):**

كأن تكون الأهداف غير واقعية ومستحيلة التحقيق، كأن يضع مدير ما هدفاً لزيادة الربح فى شركة بمقدار أربعة أمثال ما تم فى العام المقبل.

تعزيز الأهداف غير الفعالة:

فإذا أراد المدير المسئول عن الوجبات فى شركات طيـران أن يُخفـض شكاوى الركاب من سوء جودة الوجبات، فقام بتخفيض عـدد الوجبـات التى تحملها الرحلة، وإعطاء الركاب الذين لم يحصـلوا علـى الوجبـة كوبونات لرحلات مجانية فى المستقبل، وبذلك انخفضت بالفعل شـكاوى الركاب من سوء جودة الوجبات، ولكن الوفر المحدود فى تكلفة الوجبات سيعاد بالطبع إنفاقه وأكثر منه فى رحلات مجانية مستقبلاً، وبالتالى سيتم اختيار أهداف غير فعالة فى المستقبل إذا تم تعزيز موقف المدير.

- **عدم تعزيز الأهداف الفعالة:**

كأن لا يتم مكافأة الأفراد المسئولين عن وضع الهدف الفعال علـى مـا بذلوه من مجهود للوصول إلى تلك الأهداف ولا يُنظـر إلـى دورهـم الإيجابى فى ذلك. ومن ثم يمكن التغلب على تلك المعوقات فى وضـع الأهداف من خلال فهم المديرين للهدف ومن ثم يكـون أكثـر إيجابيـة وفاعلية فى القيام بوظيفته، وأيضاً من خلال صـياغة الأهـداف بدقـة وتحديد؛ مع التأكد من وحدة الأهداف وتماسكها وعدم تعارضها واتصالها معاً خلال المستويات الإدارية المختلفة، علاوة على أهمية تعزيز ومكافأة الأهداف الفعالة من خلال دعم واضعيها من المديرين فـى المسـتويات الإدارية المختلفة.

<u>الإدارة بالأهداف:</u>

نظراً للإيمان الكبير بأهمية الأهداف التى تتبناها المنظمة – كعنصر حيوى بالنسبة للإدارة – فقد تم التوصل إلى مدخل إدارى مبنـى بصـورة

أساسية على الأهداف التنظيمية، يُعرف باسم "الإدارة بالأهداف MBO"، ومن أبرز خصائص ذلك المدخل الإدارى:

- يتم الاتفاق بين الأفراد داخل المنظمة وبين إدارة المنظمة على إسناد مجموعة من الأهداف إليهم ومحاولة تحقيقها خلال فترة التشغيل العادية.
- يتم مراجعة أداء الأفراد بصورة دورية لتحديد مدى تقدم الأفراد نحو تحقيق الأهداف.
- يتم تعزيز وإثابة الأفراد على أساس مدى تحقيقهم لأهدافهم.

ولنجاح الإدارة بالأهداف، يجب أن ترتكز جميع الأهداف الفردية للإدارة بالأهداف على الأهداف الاستراتيجية الموضوعة بواسطة مستوى الإدارة العليا مع الحرص على وجود اتفاق كبير بين كل من المديرين ومرؤوسيهم على تلك الأهداف والحرص أيضاً على تقييم أداء الأفراد فى ضوء الأهداف الموضوعة، مع استخدام نتائج ذلك التقييم كمعيار وأساس لإثابة ومكافأة هؤلاء الأفراد.

وعلى الرغم من أن الإدارة بالأهداف قد تعمل على دفع الفرد نحو تحقيق أهداف المنظمة، نظراً لاشتراكهم فى إعدادها، وحماسهم للمتوقع لتحقيقها إلا أن ذلك المدخل قد وُجه إليه بعض الانتقادات، من أهمها إمكانية ضياع جزء من الوقت فى إعداد الأهداف ومتابعتها على حساب العمل، علاوة على احتياج البرامج الخاصة بذلك المدخل الإدارى إلى كثير من الأعمال المكتبية.

ثانياً: رسم السياسات:

تعرّف السياسات الإدارية على أنها مجموعة من المبادئ والمفاهيم والشروح التى توضع لكى تستهدى بها مختلف المستويات الإدارية عند

اتخاذها للقرارات، فهى عبارة عن مجموعة من القواعد والمبادئ العامة التـى يلتزم بها فى عملية اتخاذ القرارات، وبذلك فالسياسات تعتبر خطة دائمة توفر مجموعة من الخطوط الإرشادية العريضة لتوجيه تفكير الإدارة فـى الاتجـاه المطلوب، ومن ثم تُمثل السياسات المرشد الرئيسى لعملية التفكير فى المنظمة.

عوامل ضرورية لنجاح السياسة الإدارية:

أ) الوضوح والتحديد:

يجب أن تصل السياسات الإدارية للعاملين فى المنظمة بطريقة محددة وبسيطة وواضحة للجميع على اختلاف المستويات الإدارية، وبالصورة التى يسهل على المنفذين -خاصة- فهمها واستيعابها ومن ثم تنفيذها بدقة، ولاشك أن السياسات الغامضة وغير الواضحة تُفسر من قبل العاملين فى المنظمـة وفقاً للرؤية الشخصية لكل منهم.

ب) المرونـــة:

يجب أن تتميز السياسة الإدارية المتبعة داخل المنظمـة بالمرونـة الكافية، بمعنى تلاؤم تلك السياسة مع المتغيـرات والمسـتجدات الطارئـة، وخاصةً فى ضوء وجود ضعف واضح لدى المنظمة فى القدرة على التنبـؤ بالمستقبل وتتضمن تلك المرونة العمل على اتساق السياسات المخططة مـع مواقف التنفيذ داخل المنظمة.

جـ) الثبـــات:

إن الحرص على وجود مرونة كافية فى السياسات الإداريـة التـى تتبعها المنظمة، لا يتعارض مع ضرورة تعبير تلك السياسات عـن وجهـة نظر مستديمة للمنظمة، إذ أن السياسات يجب أن تتغير فقط استجابة لتغيرات

أساسية فى أهداف وخصائص المنظمة أو فى ظروف التنفيذ الفعلى وعدم ثبات السياسات قد يخلق مناخاً لعدم الثقة بين العاملين فى المنظمة وفى قراراتها.

د) التدوين:

لاشك أن الكلمة المكتوبة أكثر صدقاً وثباتاً وأدعى إلى الاعتراف بها وتصديقها من الكلمة الشفوية، ومن ثم فمن الضرورى أن يتم تدوين السياسات المتبعة فى المنظمة وأن تكون مكتوبة ومسجلة بما يمكن من وحدة المفهوم العام لتكوينها، وأن يتم شرح بنودها حتى لا يؤدى سوء فهمها إلى وجود صراع بين الوحدات الإدارية المختلفة حول تفسيرها ومن ثم سوء استخدامها.

هـ) المراجعة الدورية:

على الرغم من أهمية وجود ثبات للسياسة الإدارية المتبعة، إلا أن ذلك لا يدعو إلى أن يُنظر لتلك السياسات نظرة تقديس، بل إن المنظمات الناجحة لابد أن تقوم بصفة مستمرة ودورية بمراجعة سياساتها الإدارية فى ضوء المتغيرات والظروف المحيطة والمستجدات والمعلومات المتاحة.

و) الشمول والتكامل:

من الأهمية بمكان أن تكون السياسة الإدارية داخل المنظمة شاملة فى توقعها لكافة الاحتمالات والجوانب المتصلة بالتنفيذ الفعلى مع الأخذ فى الاعتبار مدى التغير فى الاحتمالات الموضوعة عن المستقبل، ومدى شمولها لمختلف وحدات التعامل فى داخل السياسة الواحدة، وأيضاً يجب أن يأخذ كل مدير داخل المنظمة توقيتات وإمكانيات أداء السياسات الأخرى فى حسبانه منعاً للتضارب والتعارض.

أنـــــواع السياسات:

يوجد العديد من المعايير التى يتم تصنيف السياسات وفقاً لها، ومـــن تلك المعايير:

١- تصنيف السياسات الإدارية وفقاً للتدوين:

قد تكون السياسة الإدارية مكتوبة وقد تكون غير مكتوبة فى بعــض الأحيان:

* السياسات الإدارية المكتوبة:

وهى السياسات التى ينص عليها فى لائحة خاصة بالمنظمة، وهى تلك السياسات المفضلة لنجاح وفاعلية المنظمة، وينبغى أن تُعطى تلك السياســات جميع مجالات العمل فى المنظمة، وخاصةً فى بعض الموضـــوعات الجدليـــة داخل المنظمات كحالات التعيين أو فصل العاملين، وأيضاً فى حالة صــعوبة فهم السياسات عند معظم الأفراد العاملين أو عند صعوبة إبلاغها لهم.

والسياسات المكتوبة تُسهم كثيراً فى تفهم المديرين للمقصود منهـــا، كما تُمثل نوعاً من العدالة، بل وتضمن تحقيقها على الجميع، وهـــى أيضـــاً توجه وتقود تفكير وعمل وسلوك المديرين الجدد عند توليهم المسئولية بعـــد ترك القدامى منهم الخدمة.

وأخيراً فالسياسة الإدارية المكتوبة تضمن عدم تعـــرض سياســـات المنظمة وأي تحريف أو تعديل فيها.

السياسات الإدارية غير المكتوبة:

وهى السياسات الضمنية غير المسجلة فى لائحة المنظمة، وهى تلك التى نشأت – فى الغالب – على أثر حدوث مواقـــف ســـبق وأن واجهتهـــا المنشأة وتعاملت معها بأسلوب معين، ومع تكرار تلك المواقف تكرر معهـــا

أسلوب المواجهة، ومن ثم رسخت سياسة معينة دون أن يتم تدوينها، ومن ثم فهى سياسة تتصف بكثيرٍ من المرونة وقابلية تعديلها أو التحلل من الأخذ بها فى بعض الأحيان دون حرج.

وقد تلجأ بعض المنظمات إلى السياسات غير المكتوبة (الضمنية) نظراً لرغبتها فى عدم فرضها بالقوة، بل من خلال فرض انطباعات معينة لدى العاملين فيها بحيث يصعب مقاومة تلك السياسات من قِبلهم أو لضعف تأثير السياسات المكتوبة داخل تلك المنظمات.

٢- تصنيف السياسات الإدارية وفقاً للمستويات الإدارية:

تُصنف السياسات الإدارية على أساس المستويات التنظيمية بالمنظمة إلى سياسات أساسية، وسياسات عليا وسياسات تشغيلية كما يلى:

*** السياسات الأساسية:**

ويتم تسجيل تلك السياسات غالباً، فى عقد تأسيس المنظمة، حيث تنبثق منها كافة السياسات الإدارية الأخرى وتنطلق منها، حيث ترتبط السياسات الأساسية ارتباطاً وثيقاً بأهداف المنظمة بل وتفسر تلك الأهداف وتشرحها ويتم فرض تلك السياسات من قِبل أعلى السلطات فى المنظمة كالجمعية العمومية للشركة أو السلطة السياسية فى الدولة؛ كما يتعامل المستوى الإدارى الأعلى معها.

وتتصف السياسة الأساسية باتساع نطاقها ومن ثم تتعلق بجميع أنشطة المنظمة، وهى تستخدم فى ترشيد القرارات المتعلقة بتحقيق أهداف لها صفة العمومية، وبالتالى فلديها القدرة على استيعاب احتياجات المستقبل وتوقعها.

* السياسات العـامة:

وهى تلك السياسات التى يُطبقها مديرو الإدارات أى أعضاء الإدارة الوسطى، وهى سياسات يقرها مجلس الوزراء فى الدولة أو أعضاء الإدارة العليا فى الشركات.

وتوضع السياسات العامة بصورة أكثـر تحديـداً أو تفصـيلاً مـن السياسات الأساسية، كما أنها تتعلق تعلقاً مباشراً بجميع أنشـطة المنظمـة، وتتميز بقابلية عالية للتطوير والتعديل.

ومن الأمثلة على السياسات العامة فى الدولة، "تحقيق العدالة وتكافؤ الفرص بين المواطنين"، ومن الأمثلة على السياسة العامـة فـى الشـركات الإنتاجية "أساليب الإنتاج (موسمى – مستمر – بحسب الطلب ......الخ)".

* السياسات التشغيلية:

وهى تلك السياسات المطبقة من قِبل رؤساء الأقسام والمشرفين فـى الإدارات المختلفة، وهى تُمثل تفصيلات أكثر دقة للسياسة العليا (العامـة)، وبالتالى فهى تنبثق منها.

ومن الأمثلة على السياسات التشغيلية فـى مجـال الإدارة العامـة، سياسات التعليم وسياسة النهوض بالريف، وسياسة الاتفاقيات التجارية مـع الدول الأخرى وغيرها، وبالنسبة لمؤسسات الأعمال، فثمة سياسات التسويق والخاصة بالسلع أو الخدمات كالتسعير والتعبئة والتوزيع وأسـاليب البيـع والشراء والتخزين والنقل وغيرها، وهناك أيضاً سياسات الإنتاج ومنها طرق الصيانة والبحوث والتطوير، وسياسات شئون الأفراد كطرق اختيار العاملين وكيفية تدريبهم وسياسات الترقيات والأجور والعلاوات والأجازات وغيرها.

٣- تصنيف السياسات وفقاً لعناصر العملية الإدارية:

* السياسات الخاصة بالتخطيط:

وتشمل خطوات التخطيط، وزمن الخطط، ودرجة التفصيل المطلوبة عند التخطيط طويل المدى، ومدى الاستعانة بالخبرات الخارجية المتخصصة فى عملية التخطيط.

* السياسات الخاصة بالتنظيم:

مثل تحديد المسئوليات وإطار السلطة، ومدى اتباع المركزية أو اللامركزية ونطاق الإشراف، ونوع السلطات ومدى التنسيق بين الوحدات الإدارية المختلفة داخل المنظمة.

* السياسات الخاصة بالتوجيه:

وتشمل مدى تهيئة المناخ المناسب لتنفيذ الخطط (اتصالات – قيادة – تعزيز وحفز)

* السياسات الخاصة بالرقابة:

وتضم أساليب تقييم الأداء ومدى الالتزام بمعايير ثابتة للأداء، وطرق قياس النتائج، وكيفية انسياب المعلومات إلى الجهات الرقابية ونحوه.

٤- تصنيف السياسات وفقاً لطريقة تكوينها:

* **السياسات الجوهرية:** وهى سياسات ترتبط مباشراً بأهداف المنشأة، كالقرارات التى يتخذها المدير بشأن التعاقد مع عميل معين على خدمات الصيانة فى ذات الوقت الذى يتم فيه التعاقد معه على شراء الآلات والمعدات.

* **السياسات الملتمسة (المستمدة من الحدث):**

وهى السياسات التى يتم إعدادها لكى يواجه بها المدير ظروفاً طارئة وغير متوقعة، عندما لا يجد من يرشده فى نصوص السياسات الجوهرية كأن يعرض المدير على رئيسه موقفاً معيناً للتعرف على كيفية مواجهة بعض المشكلات.

* **السياسات المفروضة:**

وهي سياسات تضطر المنظمة إلى الأخذ بها وتطبيقها لأنها مجبرة على ذلك من جهات خارجية كسلطة الحكومة أو نقابات العمال.

٥- تصنيف السياسات وفقاً لأهداف المنظمة:

ومن الأمثلة على ذلك:

* سياسات خاصة بالبحث عن وسائل مبتكرة لزيادة الربحية.
* سياسات خاصة بتطوير التنظيم ورفع كفاءته.
* سياسات خاصة بالحفاظ على الاستقرار التنظيمى.
* سياسات خاصة بالدفع نحو المنافسة فى السوق.

٦- تصنيف السياسات وفقاً للوظائف:

يمكن تصنيف السياسات وفقاً لوظائف المنظمة إلى :

* **سياسات الأفراد:**

كسياسات التعيين فى الوظائف المختلفة، وسياسات التدريب من حيث الأساليب وأنواع التدريب وتقييم فاعلية التدريب، وسياسات الأجور من حيث المرتبات والحوافز وغيرها، وسياسات تقييم أداء العاملين وغير ذلك.

* **سياسات الشراء:**

كأساليب الشراء وكيفية الشراء من المصادر المتعددة وتوقيت الشراء وإجراءات الشراء وغيرها.

* **سياسات التسويق:**

كسياسات استخدام الأموال وكيفية النفقات ومراقبة وكيفية توزيع الأرباح وغير ذلك.

إعداد السياسة ووضعها:

إن إعداد السياسة فى المنظمة يرتبط باختيار المبادئ والقواعد الخاصة بالعمل والتى تحكم أوجه النشاط أو السلوك، ويتطلب وضع السياسة القيام بعملية تحليل للأهداف المرغوبة لمعرفة طريقة تحقيقها، كما تتطلب أيضاً تحليلاً للوظائف اللازمة لتحقيق تلك الاهداف وما يتصل بها من موارد إنسانية أو مادية.

وفى ضوء هذا التحليل يتم فهم وتحديد الأهداف المطلوبة. وفهم الوظائف والمتطلبات اللازمة لتحقيق الأداء، وعلى ضوء ذلك يتم تحديد السياسات التى تحكم العمل فى شتى مجالاته.

فالسياسة ما هى إلا همزة الوصل بين الهدف والعمل، ومن ثم فهى تتضمن تحليلاً للأهداف المراد تحقيقها للأنشطة المطلوبة لتحقيق ذلك الهدف بمكوناته المختلفة، ويتم الوصول إلى ذلك التحليل من خلال تقييم موقف المنظمة فى حاضرها وماضيها.

ويكون وضع السياسة من اختصاص كل مدير فى المنظمة، وكل مدير عليه مسئولية مباشرة تتصل بتحقيق أهداف معينة، مع ضرورة اشتراك

مساعديه فى ذلك العمل، ومناقشة رؤسائه فيها قبل وضعها موضع التنفيذ، كما يتطلب الأمر أيضاً منه أن يتعرف على آراء وأفكار مديرى أقسام إدارية أخرى تتصل معه فى العمل.

إلا أن الاعتماد النهائى للسياسات يجب أن يتم بواسطة المديرين فى المستويات الإدارية العليا وعلى رأسهم رئيس المنظمة، حيث يُعتبر المسئول الأول عن أعمال الأفراد التنفيذيين فى المنظمة.

ومع إعداد السياسات ووضعها يتطلب الأمر توصيلها إلى المستويات التنظيمية التى ستطبق فيها، فثمة ضرورة لأن يكون كل فرد فى المنظمة على علم تام بتلك السياسات ووعى كامل بها وبأهميتها داخل المنظمة.

وثمة خطوة مهمة بعد ذلك وهى ضرورة تفسير السياسة وإيضاح ما يتصل بالغموض فى نصوصها، وتقع مسئولية ذلك على الرئيس المباشر للوحدة الإدارية، فقد يفهم بعض الأفراد سياسة معينة بطرق مختلفة، وبالتالى يجب ألا يترك ذلك للاجتهاد الفردى، بل يجب الاهتمام بتفسير وشرح السياسة للأشخاص الذين سيتولون عملية التنفيذ.

ثالثاً: الإجراءات:

تُعتبر الإجراءات أكثر تحديداً من السياسات، فالإجراء يوضح كيفية ترتيب خطوات نحو تحقيق الهدف، فهى توضع لضمان حسن ودقة تنفيذ السياسة.

ويحتاج إعداد الإجراءات إلى دراسة وتحليل الأعمال الموجودة فى المنظمة، باعتبار أن الإجراء عند إتمامه سيكون أمراً واجب اتباعه، وبالتالى

فكلما وُضعت الإجراءات بطريقة سليمة كلما ساعدت على نجاح عملية التنفيذ وأعطت المزيد من التنسيق.

وتسمى الإجراءات عرفاً بالروتين، وهى عنصر ضرورى من عناصر العملية التخطيطية للقيام بالعمل داخل المنظمة، وخاصة تلك الأعمال ذات الطبيعة المتكررة، والتى تتكون من عدة مراحل متتابعة، ولذا فالإجراءات تعتمد على التتابع الزمنى لتنفيذ عمل معين، ومن الأمثلة على الإجراءات، ما تتصل بإجراءات صرف الشيك من بنك معين، أو إجراءات تعيين الأفراد أو ترقية الموظفين أو إجراءات صرف المعاش لأحد الأفراد أو عمل رخصة قيادة ...الخ.

وتقع مسئولية وضع الإجراءات على المدير المسئول عن تحقيق الأهداف المتعلقة بالإجراء، أى تكون من اختصاص رجال الإدارة كلٌ فى مجال تخصصه أو من اختصاص وحدة تنظيمية خاصة، كما فى المنظمات كبيرة الحجم.

شروط وضع الإجراءات:

- انبثاق الإجراءات من إطار السياسة العامة للمنظمة فى ضوء أهدافها.
- ضرورة أن تكون الإجراءات مكتوبة ومدونة لتجنب سوء الفهم من قبل الأفراد.
- أن تتكامل خطوات تنفيذ الإجراءات وألا تتعارض فيما بينها.
- أن تكون الإجراءات مبنية على الحقائق ومنبثقة من الواقع الفعلى للمنظمة وليست مبنية على افتراضات.
- تميز الإجراءات بالبساطة والوضوح وسهولة الفهم.
- الجمع بين الثبات والمرونة، بمعنى قبولها لبعض التعديل وفقاً للصالح العام.

ومن أبرز فوائد الإجراءات السليمة، ما يلى:

أ- تؤدى الإجراءات السليمة إلى توحيد طريقة العمل على مستوى المنظمة ككل، مما يؤدى إلى اتساق العمل فى المنظمة.

ب- توفير وقت وجهد الفرد، فمن خلال تكرار الفرد لعمل معين، فإنه سوف يعتاد على القيام بواجباته بطريقة رتيبة دون بذل جهد ذهنى عند الانتقال من عمل لآخر.

ج- تؤدى الإجراءات إلى تخصص الفرد فى عمله، وبالتالى إلى إتقانه لذلك العمل وسرعة إنجازه له.

د- تُساعد الإجراءات على وضع مقاييس كمية لأداء الأعمال، مما يُهيئ للإدارة السبيل لقياس أداء كل فرد من خلال تكرار إنجازه للعمل الموكل إليه.

هـ- تؤدى الإجراءات إلى خلق روح المنافسة بين الأفراد داخل المنظمة، حيث تحثهم على إنجاز العمل الموكل إليهم فى الوقت المحدد حتى لا يتراكم لديه ويصبح سبباً للتأثير على إنجاز زملائه للأعمال الأخرى المرتبطة بعمله.

و- تضمن الإجراءات تحقيق التكامل فى العمل، والابتعاد عن إهمال أى جزء منه، وبالتالى توضح الإجراءات العلاقات الوظيفية بين العاملين فى الوحدة الإدارية الواحدة.

ز- تعمل الإجراءات على اكتشاف الثغرات أو مناطق عنق الزجاجة فى العمل وبالتالى، الإسراع فى التخلص منها أو معالجتها.

إلا أن المبالغة فى الإجراءات داخل أى منظمة، قد تجعل الفرد بمثابة آلة يشعر معها بالاستياء أو الملل وبالتالى تنخفض روحه المعنوية، كذلك فإن

استمرار الفرد فى أداء العمل بصورة روتينية، تجعل من الصعب عليه الانتقال بسهولة إلى عمل أو وظيفة أخرى، وتُضعف من اكتسابه لخبرات جديدة.

رابعاً: طرق العمل:

طريقة العمل أكثر تفصيلاً من الإجراء، فالطريقة تشرح كل خطوة من إجراءات العمل، فهى تُمثل كيفية أداء كل خطوة منها، مع مراعاة أخذ كلٍ من الوقت والمال والجهد فى الاعتبار، فمثلاً ثمة إجراء لتحصيل رسم على إرسال خطاب ما بواسطة البريد، إلا أن طريقة تحصيل هذا الرسم قد يكون عن طريق لصق طابع بريد على المظروف أو دفع نقدى لموظف البريد بقيمة الطابع....الخ.

خامساً: التنبؤ:

يُعتبر التنبؤ أحد عناصر عملية التخطيط، وهو عبارة عن تقديرات أو افتراضات لما يتوقع أن تكون عليه الأحوال فى المستقبل، ولا يُمكن أن نضع خطة معينة دون أن يكون هناك عملية تنبؤ دقيقة، فالتخطيط ما هو إلا عملية تنبؤية للمستقبل لكشف أبعاده والتعرف على ملامحه، ومن ثم إعداد الترتيبات اللازمة لمواجهة احتمالاته.

ويُعتبر التنبؤ أيضاً من الوسائل التى تساعد على اكتشاف جوانب القوة والضعف فى الظروف المحيطة بالمنظمة، مما يُسهم فى استفادة المخططين فى التقليل من التأثيرات السلبية لتلك الظروف أو محاولة تطويعها وفقاً لسياسات وأهداف المنظمة.

ويحتاج المخططون عند التنبؤ بظاهرة ما إلى دراسة وتحليل الكثير من العوامل والمتغيرات البيئية، كالتعرف على السياسات الحكومية واتجاهات السكان وتوجهات النشاط الاقتصادى ومدى التطور التكنولوجى وخاصة فى مجال نشاط المنظمة.

* مستويات التنبؤ:

يجب التمييز بين ثلاث مستويات للتنبؤ:

- التنبؤ طويل الأجل:

وهو التنبؤ الذى يغطى فترة طويلة من الزمن تزيد عن ثلاث سنوات، حيث يؤخذ فى الاعتبار العديد من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية عند إعداد هذا التنبؤ.

- التنبؤ متوسط الأجل:

وهو التنبؤ الذى يغطى فترة تقل عن ثلاث سنوات وتزيد عن السنة.

- التنبؤ قصير الأجل:

ويعد التنبؤ فى تلك الحالة لفترة زمنية قصيرة لا تزيد عن السنة.

* أساليب التنبؤ:

١- الأساليب الوصفية:

وتعتمد على الاستفادة من ذوى الخبرة والتخصص والمعرفة فى مجال الظاهرة المطلوب التنبؤ بها، وبالتالى تعتمد تلك الأساليب الوصفية على الأخذ بآراء المديرين كمديرى التسويق ومديرى المبيعات ومديرى الدعاية وغير ذلك مع الأخذ بآراء رجال البيع، نظراً لمدى اتصالهم بالسوق الواقعى ومن ثم قدرتهم على فهمه وبالتالى القدرة على التنبؤ بالمبيعات، كما

تعتمد أيضاً تلك الأساليب الوصفية على أسلوب دلفاى "Dilphi Technic" والذى يعتمد على آراء الخبراء المتصلين بظاهرة معينة حيث يتم عرض المشكلة عليهم ومطالبتهم بتقديم الحلول المناسبة لها من كل خبير على حدة ثم بلورة تلك الحلول فى صورة أسئلة جديدة وتكرار عرضها على كل خبير أكثر من مرة لضمان الحصول على إجابات تتسم بالصدق والأصالة.

٢- الأساليب الكمية:

وهى تعتمد على البيانات السابقة والمتوفرة عن الظاهرة للتعرف على نمط سلوك الظاهرة، ومن ثم سهولة التنبؤ بها، ومن أهم تلك الأساليب الكمية أسلوب نماذج الانحدار وأسلوب متوسط استهلاك الفرد والذى يُعتبر من أهم المقاييس لمستوى المعيشة وأسلوب تحليل الطيف وغير ذلك.

سادساً: الموازنات

تعتبر الموازنات من أهم عناصر التخطيط، علاوة على أنها تجمع فى مفهومها بين عملية التخطيط وعملية الرقابة فى ذات الوقت، فهى من جانب تعتبر خطة توضح بالأرقام أوجه النشاط الرئيسية للمنظمة من إنتاج وتمويل وموارد بشرية وعمليات شراء وبيع، ومن جانب آخر تعتبر إحدى أدوات الرقابة، حيث يتم المقارنة بين النتائج المحققة بما ورد فى الموازنة، وتتعرف على الفروق والانحرافات بينهما، وتبحث عن العلاج ولذلك يُطلق عليها اسم "الموازنات التخطيطية" لأنها تعمل على تصحيح المسار أثناء عملية التنفيذ بما تظهره من انحرافات يجب معالجتها.

وبذلك فالموازنات ما هى إلا كشف يتضمن تقديراً للمطلوب عمله من كافة احتياجات المنظمة خلال فترة زمنية معينة، وعادة ما تعد الموازنة التخطيطية لمدة سنة، كما تعد فى بعض الأحيان لستة شهور أو ثلاثة شهور،

وهكذا تمثل الموازنة عملية توفير للاحتياجات اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة، وتتمثل تلك الاحتياجات فى الموارد البشرية أو المادية.

تصنيف الموازنات:

يمكن تصنيف الموازنات إلى خمسة أنواع رئيسية:

* **الموازنة النقدية:**

وتحتوى تلك الموازنة على بيان بالتقديرات الخاصة أو بالتنبؤ بالمقبوضات والمدفوعات النقدية، وتُعد تلك الموازنة لكى تتعرف المنظمة على حالة السيولة لديها، أى تتعرف على مركزها النقدى خلال فترة الخطة، حيث يتم مقارنة قيمة المقبوضات بقيمة المدفوعات للتعرف على وجود الفائض أو العجز لدى تلك المنظمة.

* **الموازنة المعلوماتية:**

وُتمثل عملية توفير البيانات التى تحتاجها المنظمة لإنجاز الأعمال اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة.

* **الموازنة المالية:**

وتهتم بمعرفة الأجهزة والآلات والمواد الخام والأثاث وغير ذلك من الموارد المادية والتى تلزم لتنفيذ الخطة.

* **الموازنة الرأسمالية:**

ويتم إعدادها بصورة خاصة للصرف على الأراضى والعقارات والمعدات والآلات.

* **الموازنة العينية:** وتهتم بالبحث عن التقديرات الخاصة بأعداد العاملين اللازمة لتنفيذ الخطة، أو تقدير عدد ساعات العمل البشرى أو عدد ساعات عمل الآلات والوحدات المنتجة وغير ذلك.

أهمية ومزايا إعداد الموازنات التخطيطية:

١- تقوم الموازنة التخطيطية بترجمة أهداف المنظمة وسياستها فى صــور رقمية وبالتالى تمثل إحدى الأدوات الهامة للتخطيط الفعال.

٢- تُمثل الموازنة التخطيطية شكلاً من أشكال الرقابة داخل المنظمة، نظــراً لدورها فى عملية المتابعة لجميع جوانب وأنشطة المنظمة.

٣- تقوم الموازنات التخطيطية بدور هام فى تحديد المسئولية والسلطة فــى المنظمة وبالتالى تُسهم فى ضبط العمل داخل المنظمــة، عــلاوة علــى دورها الهام فى عمليات التنسيق داخلها.

سابعاً: البرامج الزمنية:

وهى الخطط التنفيذية المزودة بجداول زمنية وإجــراءات وقواعــد وطرق عمل وأوامر تشغيل، يتم توزيعها على الإدارات أو العاملين، بحيــث توضح لهم دور كل منهم وتشرح لهم الطرق والأساليب المطلوبة، فهى تمثل مجموعة الأنشطة الواجب قيام المنظمة بها للوصول إلى تحقيق الأهداف وفق جداول زمنية محددة.

وقد يختص البرنامج الزمنى بإحدى إدارات المنظمة، أو قــد يكــون شاملاً لكل أعمال المنظمة، ولكى يتم إعداد برنامج زمنى فلابد مــن تحديــد الهدف المطلوب من إعداد البرنامج، ثم تحديد الأنشطة التى يحتويها البرنامج وتقسيمها إلى عمليات فرعية صغيرة وتوضيح درجة الترابط فيمــا بينهــا، وأيضاً تحديد الفترة الزمنية اللازمة لإنجاز كل عملية منهم مع تحديد نقطــة البداية ونقطة النهاية وأخيراً تحديد الأفراد المنوط بهم تنفيذ البرنامج.

*** أنــواع التخطيط:**

يمكن التمييز بين أنواع التخطيط المختلفة فى ضوء مجموعــة مــن الأسس على النحو التالى:

١) تقسيم التخطيط وفقاً للأساس الزمنى:

أ- التخطيط طويل الأجل:

وهو الذى يُعطى فترة زمنية طويلة تمتد لعدة سنوات أو أحياناً عــدة عقود، ويرتبط عادة بالأنشطة الرئيسية للمنظمة كالتوسع فى الإنتاج أو إنتاج سلع جديدة لأول مرة، والإدارة العليا هى المسئولة عــن التخطــيط طويــل الأجل.

ب- التخطيط متوسط الأجل :

ويغطي فترة زمنية تصل إلى خمس سنوات ، كالخطــة الخمســية ، وهي خطة تتضمن تحديداً للأهداف المراد تحقيقها خلال فترة الخطة علــى ضوء الأهداف التي سبق تحديدها ، كما تتضمن تفصيلات للوسائل الواجــب اتباعها لتحقيق تلك الأهداف .

ج- التخطيط قصير الأجل :

وهو التخطيط الذي لا تزيد الخطة خلاله عن ستة أشهر أو أقل مــن السنة ، وهي تنصب على المجالات التنفيذية في المنظمــة ، مثــل خطــط التوزيع أو خطط التشغيل في عنابر الإنتاج .

٢- تقسيم التخطيط وفقاً لنطاق الخطة :

نعني بنطاق الخطة النطاق المكاني لها ، أي **التخطيط الجغرافــي** ، فهناك خطط قومية وأخرى إقليمية ، ويهتم التخطيط القومي بالإجماليات على

المستوى القومي مثل حجم الاستثمار القومي والقوة العاملة ، أما التخطيط الإقليمي فيهدف إلى تحقيق درجة من التوازن في نمو أقاليم ومحافظات البلد الواحد . وثمة التخطيط القطاعي والخاص بقطاع معين كقطاع الكهرباء أو التليفونات ، وأيضاً التخطيط المحلي ، كالنهوض بمحافظة معينة أو تعمير مدينة معينة على المستوى المحلي .

٣ - تقسيم التخطيط وفقاً لدرجة التفصيل :

أ) التخطيط الاستراتيجي :

ويهتم بالمهام الرئيسية والأهداف الرئيسية ، ويتم على أعلى المستويات الإدارية .

ب) التخطيط التكتيكي :

يختص هذا النوع من التخطيط باستخدام موارد المنظمة في تحقيق الأهداف المنشودة بصورة تفصيلية ويشتمل على خطط تفصيلية للأنشطة المختلفة التي يجب أداؤها والموارد التي يجب استخدامها وفي العادة يغطي فترة زمنية قصيرة ، ويهتم به مستوى الإدارة الأوسط في الغالب .

ج) التخطيط التشغيلي :

ويقوم به عادة المستوى الإداري الأدنى ، ويهدف إلى تنفيذ أعمال وأنشطة محددة ضمن الخطة الاستراتيجية ، وترتكز على فترة زمنية محددة.

٤- تقسيم التخطيط على أساس طبيعة النشاط:

أ- خطة المبيعات:

وتعنى برنامجاً للبيع فى المستقبل، والذى يُحدد الأصناف والكميات التى يتوقع بيعها خلال فترة الخطة، فيتم خلالها تحديد أنواع السلع

ومواصفاتها وتسعيرها ومنافذ توزيعها وحصة كل سوق من أسواق البيع وما يتعلق بالتخزين والنقل وغير ذلك.

ب- خطة القوى العاملة:

وتتضمن تقديراً للقوى العاملة المطلوبة لتحقيق الخطة من التخصصات المختلفة وبالمستوى المطلوب وفى الوقت المحدد، مع الأخذ فى الاعتبار سياسات الأجور والحوافز والعلاوات والترقيات والتدريب وغير ذلك.

جـ- خطة الإنتاج:

وتعنى تحديد الأصناف التى سيتم إنتاجها والكميات المطلوبة منها والوقت اللازم لإنتاجها والمستلزمات المطلوبة للإنتاج من معدات وغير ذلك.

د- الخطة المالية:

حيث يتم ترجمة الأهداف إلى خطط مالية من خلال تحديد الموارد المالية لتسيير نشاط المنظمة، وكيفية توفير الأموال اللازمة من رأس مال وقروض وتسهيلات وأرباح متوقعة وأساليب إنفاق وغيرها.

٥- تقسيم التخطيط من حيث المجال:

أ- التخطيط الاقتصادى:

ويهدف إلى تحقيق أغراض صناعية أو زراعية أو تجارية...الخ، وقد يكون التخطيط الاقتصادى شاملاً كافة المجالات الاقتصادية، وقد يكون جزئياً، حيث يقتصر على قطاع اقتصادى معين كالصناعة أو الزراعة.

ب- التخطيط العمراني:

ويهدف إلى تعمير أو تطوير مدينة ما أو منطقة أو حى معين من خلال توفير المرافق والأبنية والطرق والخدمات.

جـ- التخطيط الإدارى:

ويهدف إلى تطوير الجهاز الإدارى فى الدولة، ليستطيع مواجهة أعباء خطط التنمية، ويشمل مجالات تطوير البناء التنظيمى للمنظمات الحكومية، وإعداد الخطط ورسم السياسات الخاصة بتدريب القوى العاملة وتنميتها وتطوير أساليب العمل.

د- التخطيط الاجتماعى:

ويهدف إلى وضع مشروعات خاصة بتنمية الجوانب الثقافية والاجتماعية كمشروعات الصحة والتعليم والثقافة.

*** معوقات عملية التخطيط :**

قد تعترض عملية التخطيط بعض القيود والمعوقات، ومن أبرز تلك المعوقات ما يلى:

- ارتفاع كلفة بعض عمليات التنفيذ لبعض الخطط، كتكلفة البحث عن المعلومات وأجود المستشارين والفنيين وغيرهم.
- عدم دقة البيانات والمعلومات والافتراضات الخاصة بتوقع أحداث المستقبل، مما يؤثر حتماً فى فاعلية العملية التخطيطية وصدقها.
- ضعف العملية الرقابية أثناء تنفيذ الخطة.
- افتقار الخطة لبعض المرونة، وميل بعض المنفذين إلى التواكل والاعتماد على بعضهم البعض.
- وجود نقص واضح فى البيانات والمعلومات والإحصاءات الضرورية لفعالية التخطيط.

- افتقار المواطن للوعى التخطيطى، وأيضاً نقص وعى المنفــذين بأهــداف الخطة.
- عدم إعداد أو تهيئة العاملين فى الوحدات الإدارية وإهمال تدريبهم، ممـا ينعكس سلباً على عملية تنفيذ الخطط.
- ظهور بعض القوى والعوامل الخارجية والسياسية والبيئية وتأثيرها السلبى على المضى فى تنفيذ الخطة بدقة، وفى الوقت المحدد لها.

*** مقومات وعوامل التخطيط الناجح:**

١) أن يكون للخطة أهدافاً واضحة ومحددة يفهمها الجميع داخل المنظمة.

٢) دقة البيانات وتوافرها وسهولة انسياب وتدفق المعلومات إلى المنفذين.

٣) التحديد الدقيق للأجهزة الإدارية المسئولة عن تنفيذ الخطة، منعاً لحـدوث التعارض والتضارب والازدواج فى الاختصاصات.

٤) توافر عنصر المرونة فى عناصر عملية التخطيط، فالخطة المرنة هـى القادرة على مواجهة المشكلات والمتغيرات الخارجية والمواقف الحرجة.

٥) الأخذ بالأولوية فى عملية التنفيذ، فالتنفيذ الجيد للخطة يقتضى تقديم بعض المراحل على بعضها الآخر فى بعض الأحيان.

٦) يجب أن تتميز الخطة بالعمق والابتعاد عن السطحية، وعـدم الانشـغال وتضييع الوقت فى الاهتمام بأمور فرعية على حساب تحقيق الأهـداف الرئيسية.

٧) من الضرورى أن يوضع للخطة توقيتات محددة لكل جزئية من جزئياتها، مع الربط الزمنى بين كل منها.

٨) ينبغى أخذ وجهات نظر الأفراد المشرفين على تنفيذ الخطة فى الاعتبار لمعرفة الصعوبات المتوقع حدوثها أثناء التنفيذ.

٩- أن يُحسّن استغلال الموارد المتاحة ويُستفاد من الطاقة البشرية والمادية إلى أقصى حد ممكن.

١٠- المتابعة الفعالة لجميع مراحل تنفيذ الخطة، تسهيلاً لعملية تقييم النتائج، ومن ثم التعرف على مدى تحقق الأهداف.

١١- اشتراك مجموعة من الخبراء فى وضع الخطة وعدم انفراد فرد منهم بوضعها فالتخطيط عملية جماعية وليست عملاً فردياً.

التخطيط بالجهاز الإدارى للدولة:

لاشك أن للتخطيط فى المجتمعات الحديثة أهمية كبيرة ترتبط بما تحدده الدولة من أهداف وطموحات نحو المستقبل، وبالتالى بما تستطيع مواجهته من تغيرات عالمية وتحديات تجدد باستمرار، ومن ثم تلجأ الدول الحديثة إلى التخطيط ضماناً لزيادة قدرتها على التكيف وتحقيق أهدافها لصالح الأجيال القادمة.

وثمة بعض الأسس الواجب مراعاتها من جانب الدولة ضماناً لنجاح عملية التخطيط التى تقوم بها، ومن ذلك:

*** تحديد الهدف:**

فأى تخطيط يجب أن يرمى إلى تحقيق أهداف معينة تسعى الدولة إليها خلال فترة زمنية محددة، ومن ثم فيجب أن تحدد تلك الأهداف بدقة دون حاجة إلى تأويلها أو تفسيرها.

* الأسبقيــــة:

فالتخطيط هو الوظيفة الأولى فى الوظائف الإدارية، والتــى تســبق الوظائف الأخرى كالتنظيم والتوجيه.

* الشمــول:

فالتخطيط يتميز بالشمول لكل جانب أو جزء من أجزاء المؤسسة فى الدولة والتى يتم تطويرها.

* المرونــــة:

بمعنى القدرة على مواجهة التغييرات التى قد تطرأ علــى المنظمــة الحكومية التى يتم تطويرها دون اللجوء إلى إجراء تغييرات أساســية فــى الخطة.

* الخطة البديلة:

بمعنى توفير بدائل أو خطط بديلة لمواجهة المستجدات الطارئــة أو معوقات التنفيذ.

* التوقيــت:

فمن الضرورى فى أى خطة تقوم بوضعها الدولة أن يُحدد بدقة بداية الخطة ونهايتها.

التخطيط القومى والتخطيط الإقليمى فى الدولة:

يُبنى التخطيط القومى فى مصر على أساس مركزية التخطــيط، ولا مركزية التنفيذ، حيث تتولى وزارة التخطيط صياغة الخطة العامة للدولة، ثم ترفع إلى مجلس الوزراء لكى يتم إقرارها، حيث يتم عرضها على المجلــس التشريعى (مجلس الشعب) للموافقة عليها، ثم تعتمد الخطة العامة من الســيد رئيس الجمهورية.

وتشمل الخطة العامة للدولة جميع الوزارات والقطاعات الإدارية، حيث تحدد فيها الموازنات القومية، أما بالنسبة للتخطيط على المستوى الإقليمى، فيقتصر فقط على إعداد مشاريع لخطط محلية أو إقليمية ضمن ما ورد بالخطة العامة، حيث توضع الخطة الإقليمية فى ضوء احتياجات الإقليم وإمكاناته المتاحة ومن خلال ما تم اعتماده فى الموازنة العامة للدولة من نصيب لذلك، حيث يتم التصديق على تلك الخطط من المجالس الشعبية المحلية المختصة.

وتُعتبر الخطة مرجعاً وأساساً لمشروعات القوانين والقرارات التى تقررها السلطات العامة فى الدولة، حيث يكون للأحكام الواردة فى قانون الخطة الأولية فى التطبيق على أى حكم يرد فى أى قانون آخر، ويجب الالتزام بأهداف تلك الخطة عند إعداد الموازنة العامة السنوية للدولة، وعلى جميع الجهات كل فى حدود اختصاصه تنفيذ ما ورد ببرامج الخطة المعتمدة وفقاً للتوقيت الزمنى المحدد لها، حيث يقدم السيد وزير التخطيط تقريراً للمتابعة السنوية إلى مجلس الشعب بعد انقضاء السنة المالية.

الموازنة العامة للدولة:

هى البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة بقصد تحقيق أهداف محددة فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى ضوء السياسة العامة للدولة، والموازنة العامة للدولة تشمل نوعين، النوع الأول هو الموازنة الجارية، وتشمل الاستخدامات والموارد الجارية للنشاط الجارى، والنوع الثانى يتمثل فى الموازنة الرأسمالية، وتشمل الاستخدامات والموارد الرأسمالية المتصلة بالاستثمارات والتحويلات الرأسمالية.

وتمر الموازنة العامة عند إعدادها بعدة خطوات، حيث يقوم وزير المالية كل عام بإصدار منشور يتضمن بعض القواعد التى من الواجب إتباعها عند إعداد جميع الجهات لمشروع موازنتها، حيث تلتزم كل جهة بتقديم مشروع موازنتها إلى وزارة المالية قبل بداية السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل، وبالتالى تقوم الوزارة بإعداد مشروع الموازنة العامة بعد دراسة مشروعات الموازنات المقدمة من الجهات المختلفة والتنسيق فيما بينها بما يُحقق أهداف الخطة السنوية المقررة، وبما يتفق مع السياسة العامة للدولة، حيث تلتزم كل جهة بتقديم كافة البيانات والمعلومات التى تطلبها وزارة المالية فيما يتعلق بإعداد مشروع الموازنة، وبعد ذلك يقوم وزير المالية بعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء الذى يحيله إلى رئيس الجمهورية ثم إلى مجلس الشعب لإقراره والموافقة عليه.

ولا يجوز لأى جهة تجاوز اعتماد أى باب أو استحداث أى نفقات غير واردة بالموازنة المقررة إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية وموافقة المجلس التشريعى وصدور القانون الخاص بذلك، مع جواز النقل داخل اعتمادات الباب الواحد طبقاً لشروط وأوضاع تحددها اللائحة التنفيذية والتأشيرات الملحقة بالموازنة علاوة على قانون الخطة العامة للدولة، وعلى الجهة التى لم تلتزم بتنفيذ ما ورد بالموازنة تقديم المبررات المناسبة لكلٍ من وزارتى التخطيط والمالية علاوة على الجهاز المركزى للمحاسبات.

حيث يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بتقديم تقرير عن نتائج مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات العمومية (عن العام المنصرم) للوحدات والجهات الواردة بالموازنة العامة للدولة وذلك لوزارة المالية

والوحدات المختلفة خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل ميزانية عمومية أو حساب ختامي.

هذا وتشترك عدة أجهزة فى عملية التخطيط على مستوى الدولة وتتكامل فيما بينها فى تنفيذ الدراسات المستقبلية ورسم السياسات ومتابعة التنفيذ، ومن تلك الأجهزة:

١- رئاسة مجلس الوزراء من خلال ما تقوم لجانه الاستشارية الدائمة من عمل الدراسات ووضع السياسات وغير ذلك.

٢- مجلسي الشعب والشورى، حيث يقوم مجلس الشعب من خلال لجنة الخطة والموازنة بوضع الخطة فى مرحلة التنفيذ بعد إقرارها وإضفاء الصفة الشرعية عليها،وكذلك يقوم مجلس الشورى بوضع تصورات مستقبلية لعدد من القضايا التى تسترشد بها الحكومة فى وضع الخطط الاستراتيجية.

٣- معهد التخطيط القومى، والذى يقوم بإعطاء الاستشارة للحكومة فى مجال التخطيط وتقديم الدعم الفنى لوزارة التخطيط عند إعداد الخطط.

ماهية التخطيط القومي وأهدافه :

يُقصد بالتخطيط القومى، ذلك التخطيط الذى يتم على مستوى الدولة، ويهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها، ولقد أخذت مصر بالتخطيط القومى الشامل باعتباره المدخل العلمى الطبيعى لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمعدلات سريعة لتعويض ما تعرضت له

الدولة من تخلف اقتصادى ومشكلات اجتماعية تراكمية فى سنوات ما قبل ثورة ١٩٥٢م.

وتكمن أهمية التخطيط على المستوى القومى فى الدولة النامية خاصة انطلاقًا من محدودية مواردها وكثرة احتياجاتها وطموحات شعوبها، فالتخطيط القومى يُمثل أساسًا لنمو تلك الدول وضمان إمكانية تحقيق أهدافها وخاصة مع حدوث ظاهرة التغير السريع فى الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية العالمية.

والتخطيط القومى يساعد الدول النامية بصفة خاصة على التركيز على الأهداف وبذل المزيد من الجهود وحسن استغلال الموارد ووضع الخطط وفقًا لذلك.

ويهدف التخطيط – كأحد وظائف الإدارة العامة – على مستوى الدولة إلى تحقيق ما يلى:

- زيادة رفاهية المجتمع وتوفير احتياجاته من خلال زيادة الدخل القومى وزيادة متوسط دخل الفرد.
- زيادة فرص العمل والقضاء على البطالة بامتصاص قوة العمل المستجدة سنويًا.
- العمل على زيادة التصدير، وتنويع الصادرات كوسيلة لتدعيم الاستقلال الاقتصادى وتوفير النقل الأجنبى اللازم لاستيراد بعض الخامات.
- زيادة التصنيع ودعم الصناعة الثقيلة وبعض السلع الاستراتيجية.

- دفع الإنتاج السلعى باعتباره عاملاً هامًا فى دفع عملية التنمية فى الدول النامية بصفة خاصة.
- العمل على الحد من السلوك الاستهلاكى من أجل توفير موارد كافية لتمويل الاستثمار.
- التقريب من مستويات الدخول ومستويات الرفاهية بين مختلف الأقاليم والمحافظات من خلال توطيد المشروعات فى الأقاليم الأقل نموًا.

مسئولية التخطيط القومى فى مصر :

يعتمد التخطيط القومى فى مصر على مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ، مع تحقيق الإشباعات لجميع احتياجات المواطنين بقدر الإمكان، مع ضرورة إلزام الجميع فى الدولة بتنفيذ الخطط الموضوعة، مع السماح بحرية الرأى وإبداء المقترحات والمشاركة لكافة القطاعات والأفرع والهيئات التابعة فى إعداد تلك الخطط.

وبالنسبة للهيكل التنظيمى والإدارى المسئول عن التخطيط فى جمهورية مصر العربية فيتمثل فى بعض الأجهزة، ومن أبرزها :

- وزارة التخطيط والهيئات التابعة لها، حيث تقوم تلك الوزارة بعملية التخطيط المركزى ويُعاونها بعض الوحدات الإدارية على المستوى المركزى ويُعاونها بعض الوحدات الإدارية على المستوى المركزي والإقليمى والمحلى بناء على الخطة العامة للدولة الخاصة بالأنشطة والقطاعات الاقتصادية المختلفة.

- لجنة التخطيط القومي : والتى تختص بإعداد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ومتابعة عمليات التنفيذ، مع الإشراف الفنى على تنظيم وتحليل ونشر الإحصاءات الخاصة بالخطة العامة.

- معهد التخطيط القومي: ويقوم بإعداد وتدريب الكوادر البشرية اللازمة لتنفيذ الخطط، علاوة على القيام بالدراسات والبحوث التخطيطية.

- بنك الاستثمار القومي، والذى تتكون موارده مما تم تخصيصه من اعتمادات فى الموازنة العامة للدولة ومن إيرادات البنك الناتجة عن أنشطته ومن المنح الأجنبية والمحلية ومن حصيلة الأسهم التى يمتلكها فى المشروعات التى يُشارك فيها.

ويقوم بنك الاستثمار القومى بتمويل بعض المشروعات المدرجة بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة من خلال المشاركة فى رؤوس أموال تلك المشروعات أو من خلال إقراض تلك المشروعات، وذلك تحت إشراف ورئاسة وزير التخطيط.

- الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء، وذلك من خلال دوره الكبير فى توفير البيانات والإحصاءات اللازمة لتنفيذ الخطة العامة للدولة.

عناصر ومكونات الخطة القومية للدولة :

عند إعداد خطة التنمية القومية الشاملة، لابد من مراعاة بعض العناصر والمكونات ومن أهمها :

(أ) الإنتاج القومى بصورته الكمية والمجملة وعلى مستوى جميع القطاعات الاقتصادية بأنواعها المختلفة (قطاع أعمال عام – قطاع خاص – قطاع تعاونى) ومستلزمات تحقيق ذلك الإنتاج.

(ب) حجم قوة العمل والعمالة وفرص العمل المتوافرة ومتوسطات الأجور ومعدل نموها، ومتوسط إنتاجية العامل على مستوى القطاعات الرئيسية.

(ج) حجم المدخرات المحلية المتاحة للاستثمار من مختلف الأوعية الإدخارية والموارد الأجنبية المتاحة.

(د) الصادرات والواردات كميًا ونوعيًا بالأسعار الخاصة بسنة الخطة وفقًا للمنطقة الجغرافية ودرجة التصنيع والقطاعات المصدرة والمستوردة.

(ه) حجم الاستهلاك العائلى فى الريف والحضر ومعدل نموه.

(و) حجم الاستثمارات اللازمة لتنفيذ المشروعات الجديدة والإحلال والتجديد.

الفصل الرابع

التنظيـــــم

في الإدارة العامة

الفصل الرابع

التنظيم في الإدارة العامة

يُعتبر التنظيم **Organizing** الوظيفة الإدارية الثانية، والتى تعادل وظيفة التخطيط فى مقدار الأهمية والتنظيم من أهم وظائف المديرين فى المنظمات المختلفة، والتى تنطوى على تحديد الأعمال والأنشطة المطلوب إنجازها تحقيقاً للأهداف، مع تحديد واختيار الأفراد المناط بهم تحقيق وتنفيذ تلك الأعمال والأنشطة وفق معايير أداء معينة مع تحديد مراكز السلطة والمسئولية وأساليب الرقابة والإشراف والتنسيق علاوة على بناء الهيكل التنظيمى الذى يحدد المسئوليات المختلفة فى المنظمة.

أما عن مفهوم التنظيم كمنظمة (منشأة) "Organization" فيمثل وحدة إدارية تقوم باتخاذ القرارات أو نظام شامل يهدف لتحقيق أهداف معينة ويشمل عدد من الوظائف والأدوار والعلاقات، فهى وحدة اجتماعية يتم إنشائها بطريقة مقصودة لتحقيق أغراض معينة، وتتخذ شكلاً هيكلياً بهدف تحقيق تلك الأغراض.

فإذا أرادت أى منظمة أن تعمل بكفاءة وفاعلية، فيجب أن تتيح الفرصة لكل فرد يعمل بها لأن يقدم أقصى مساهمة يمكن أن يقدمها، ولكى يتم ذلك يلزم تجزئة العمل الذى تقوم به تلك المنظمة إلى وحدات أو أقسام إدارية يختص كل منها بأداء عمل محدد.

وقد عرف "Davis" التنظيم، على أنه مجموعة الأشخاص التى تتعاون فيما بينها بصورة فعالة لتدبير مواردها الاقتصادية بهدف تحقيق غرض مشترك تحت إمرة قيادة موحدة، فى حين عرفه "حسن توفيق" على

أنه تنسيق للجهود البشرية فى المنظمة، لإمكان تنفيذ سياسة مقررة بأقل كلفة ممكنة، بينما عرفه "Bernard" على أنه عبارة عن "نسق يحدد الأنشطة والقوى البشرية والعلاقات بينهما خلال إطار إدارى معين".

ومن التعريفات السابقة يتضح أن التنظيم كوظيفة إدارية يتطلب مجموعة من المحددات، ومن أبرزها:

١- ضرورة وجود أهداف محددة بدقة يعمل جميع من بالمنظمة على تحقيقها من خلال وظيفة التنظيم.

٢- تجزئة الأعمال والأنشطة المطلوب إنجازها، ثم تجميعها فى وحدات إدارية يختص كل منها بأداء عمل معين منعاً للازدواجية أو لتداخل الاختصاصات.

٣- تحديد السلطة والمسئولية:

بمعني إضفاء حقوق معينة تتسم بالقوة لكل فرد أو مجموعة من الأفراد داخل المنظمة واعتباره مسئولاً أمام رؤسائه من حيث تلقيه للأمر أو قدرته على إعطاء الأوامر لغيره بصورة معترف بها من الجميع.

٤- التنسيق والتعاون بين جميع الوحدات على اختلاف الأعمال التى تقوم بها كل منها لتحقيق الأهداف.

* الهيكل التنظيمي:

يُمثل الهيكل التنظيمى شبكة من العلاقات بين مختلف الوظائف والأقسام والوحدات الإدارية والقطاعات التى تتكون منها المنظمة، والتى تتكون بدورها من مجموعة من الأفراد تعمل معاً بقصد تحقيق أهداف

مرغوبة، ولكن عمل الأفراد بصورة جماعية لتحقيق تلك الأهداف لا يتحقق تلقائياً فى حالة البشر، ومن الضرورى لذلك أن يتوفر وسائل معينة للتنسيق بين أنشطتهم مع الرقابة على الأعمال التى يقومـون بتنفيـذها ومتابعتهـا، وإحدى تلك الوسائل الهيكل التنظيمي، الذى يوضح من له سلطة على من ؟ وبالعكس من المسئول أمام من؟ مع توفير نوع من الأطر غير المرئية التى تُسهم فى توحيد جميع الناس للعمل معاً لتحقيق أهداف مشتركة.

وتُمثل خطوط السلطة والمسئولية من المستويات الأعلى والأدنـى، وبين الوحدات على المستوى الواحد، إنما تمثل خطوط اتصال هـى بمثابـة قنوات لتدفق المعلومات أفقياً ورأسياً لضمان التفاعل بين جميع الأفراد داخل المنظمة.

ويتطلب إعداد الهيكل التنظيمى المرور بعدة مراحل:

أ) إجراء حصر شامل لجميع الأعمال والمهام المطلوبة من أجـل تحقيـق أهداف المنظمة.

ب) تصنيف الأعمال والمهام التى تم حصرها، ثم وضع المتشابه منها فـى وظائف محددة.

ج) وضع الوظائف المتشابهة فى قسم إدارى واحـد، ثـم تجميـع الأقسـام المتشابهة فى إدارة واحدة، فمثلاً نضع أقسام الميزانية والتكاليف فى إدارة الحسابات، ووضع أقسام الترقيات والمرتبات والتعيينات فى إدارة شـئون الأفراد.

د) وضعً خريطة تنظيمية فى صورة هيكل تنظيمي، يبدأ من القاعدة فى اتجاه القمة، ومن خلال تلك الخريطة يتضح التسلسل القيادى بين الأفراد، وعدد المرؤوسين التابعين لكل رئيس وكيفية تقسيم التنظيم (على أساس الوظيفة أو العميل...الخ) والمسمى المحدد لكل وظيفة وعلاقات السلطة (وظيفة، استشارية...الخ) وغير ذلك.

هـ) القيام بإعداد دليل تنظيمي يُفصِّل ما جاء بالخريطة ويُفسر بعض مصطلحاتها، كتحديد الأهداف العامة للمنظمة والسياسات المتبعة فيها والأقسام الموجودة فيها، والوظائف الموجودة بها والمهام الخاصة بكل وظيفة منها، وغير ذلك من التفصيلات.

أنواع الهياكل التنظيمية:

إن الهيكل التنظيمى الرسمى فى أى منظمة قد تم وضعه بطريقة مقصودة ليوضح شكلاً للعلاقات الرسمية بين الأشخاص والوحدات الإدارية والقطاعات والأقسام داخل المنظمة، مع تحديد خطوط الاتصال بينها وعلاقات السلطة بين أفرادها.

إلا أنه فى غالب الأحيان قد يظهر داخل المنظمات على اختلاف أنواعها وأنشطتها شبكة موازية من العلاقات الشخصية غير الرسمية بين الأفراد بعضهم البعض، تحددها وترسم ملامحها بعض الاعتبارات مثل زمالة الأبناء والصداقة بين الأفراد خارج نطاق العمل الرسمى، أو طبيعة المؤهل والتخصص العلمى أو لحاجة الأفراد لإشباع حاجاتهم الشخصية وغير ذلك مما يشكل تنظيماً غير رسمياً ينشأ ويتطور بصورة تلقائية ودون قصد أو رغبة حقيقية من الإدارة الرسمية.

ويتميز ذلك الهيكل التنظيمى غير الرسمى باعتماده على قيادات غير رسمية تتمثل فى بعض الأشخاص داخل المنظمة مع وجود خطوط اتصال غير رسمية، لها من القوة والتأثير بحيث يمكن أن تتغلب أحياناً على تأثيرات بعض القرارات الرسمية داخل المنظمة، أو تعمل على مقاومة التغيرات التى ترغب المنظمة فى إدخالها، أو تصنع لنفسها أهدافاً قد تتعارض مع الأهداف التى وضعتها المنظمة وتسعى إلى تحقيقها.

وعلى الرغم من ذلك فقد تُسهم تلك التنظيمات غير الرسمية فى تسهيل القيام ببعض الأعمال أو دفع الإدارة إلى التريث فى اتخاذ بعض القرارات وغير ذلك من الفوائد.

وبالنسبة للهياكل التنظيمية الرسمية، فثمة ثلاث أنواع شائعة منها، وهى:

١- الهيكل التنظيمى التنفيذى:

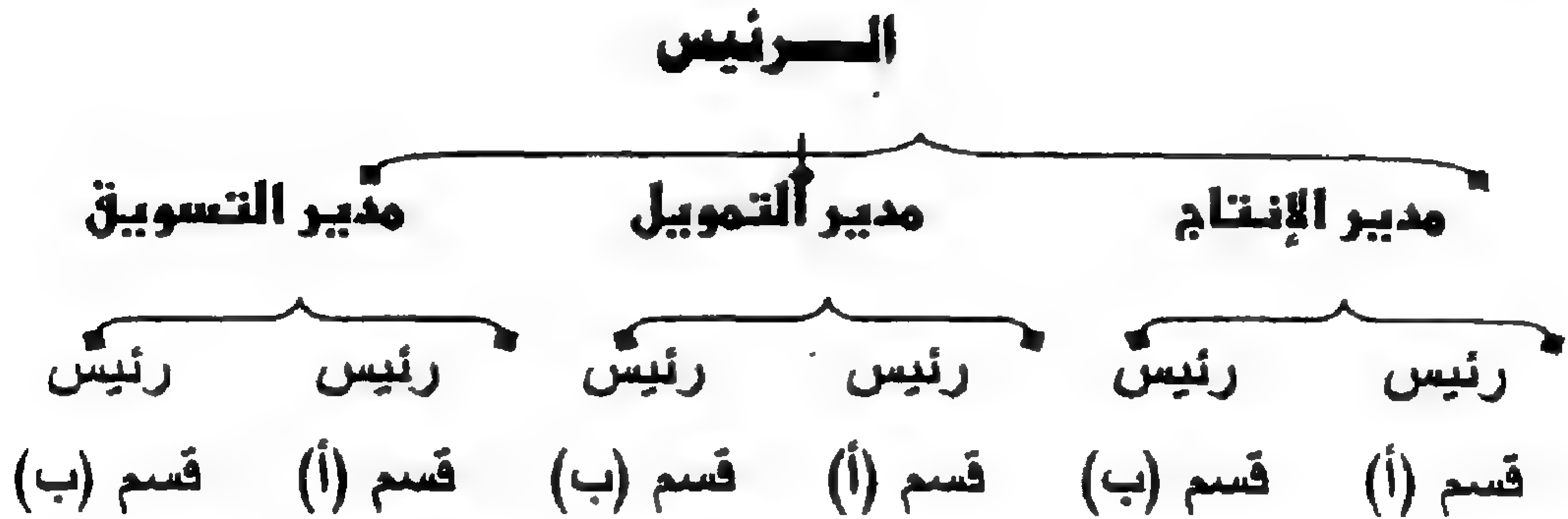
ويُطلق عليه أحياناً الهيكل المتدرج، وهو من أبسط أنواع الهياكل التنظيمية، وهو هيكل يسمح بخط واضح للسلطة من أعلى مستوى إلى أدنى مستوى، وفيه يكون كل شخص فى المنظمة مسئولاً أمام مشرف أو رئيس واحد فقط.

وهذا النوع من الهياكل يناسب المنظمات صغيرة الحجم، ويتمتع المدير فيها بقدرات عالية نظراً لتعرضه لمواجهة مشكلات متنوعة دون اللجوء إلى الأخصائيين فى كل مجال وظيفى.

إلا أنه مع كبر حجم المنظمة يكون من الصعب على المدير الإلمام بجميع الجوانب المرتبطة بالعمل فى إدارته، ومن ثم فلابد من استعمال أفراد

مساعدين لمساعدة المدير التنفيذى فى أداء الوظائف الأدق تخصصاً حيث يقدمون له النصح والمشورة دون أن يكون لهم دور فى ممارسة السلطة، ولذلك يُطلق عليهم الاستشاريون.

ويتميز ذلك الهيكل التنفيذى بسرعة اتخاذ القرارات، وضعف الهروب من المسئولية وحاجة التنظيم الدائمة لمديرين ذوى خبرات عالية، ويوضح الشكل (١) مثالاً على هيكل تنظيمى تنفيذى.



شكل رقم (١)

(هيكل تنظيمى تنفيذى)

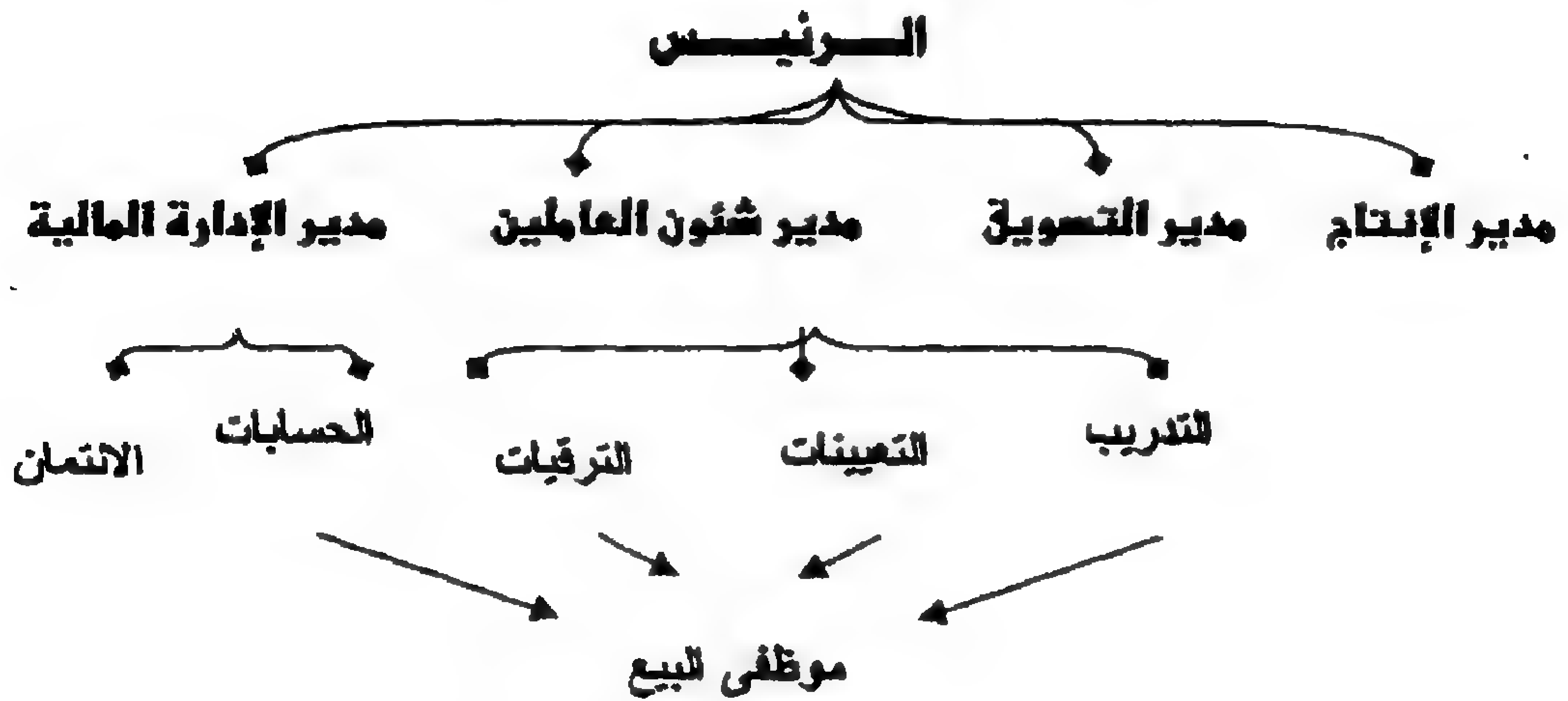
٢- <u>الهيكل التنظيمى الوظيفى</u>:

يهدف الهيكل الوظيفى إلى إتاحة الفرصة للأفراد لكى يصلوا إلى أقصى تخصص وظيفى ممكن، حيث يملك المدير فى ذلك الهيكل سلطة على الأفراد فى جميع الإدارات الأخرى بالنسبة لأدائهم للوظيفة التى يكون هو مسئولاً عنها.

فمثلاً يكون لمدير الإنتاج السلطة والمسئولية عن جميع النواحى الفنية للإنتاج ويكون لمدير شئون العاملين المسئولية والسلطة الكاملة عن التعيين

والفصل والتدريب والعقاب والإثابة وغير ذلك من الأعمال المتصلة بالعاملين فى جميع الوحدات الإدارية بالمنظمة، وذلك بصرف النظر عن المكان الذى تؤدى فيه الوظيفة.

ويوضح الشكل (٢) تمثيلاً للهيكل التنظيمى الوظيفى:



شكل (٢) هيكل وظيفى

ومن الشكل السابق يتضح لنا أن ذلك الهيكل التنظيمى يُعتبر خرقاً لمبدأ وحدة الأمر وهو من أهم عناصر ومبادئ العملية الإدارية، إلا أن الهيكل الوظيفى قد يُسهم من ناحية أخرى فى التنسيق بين الأنشطة المتعددة على مستوى المنظمة ككل.

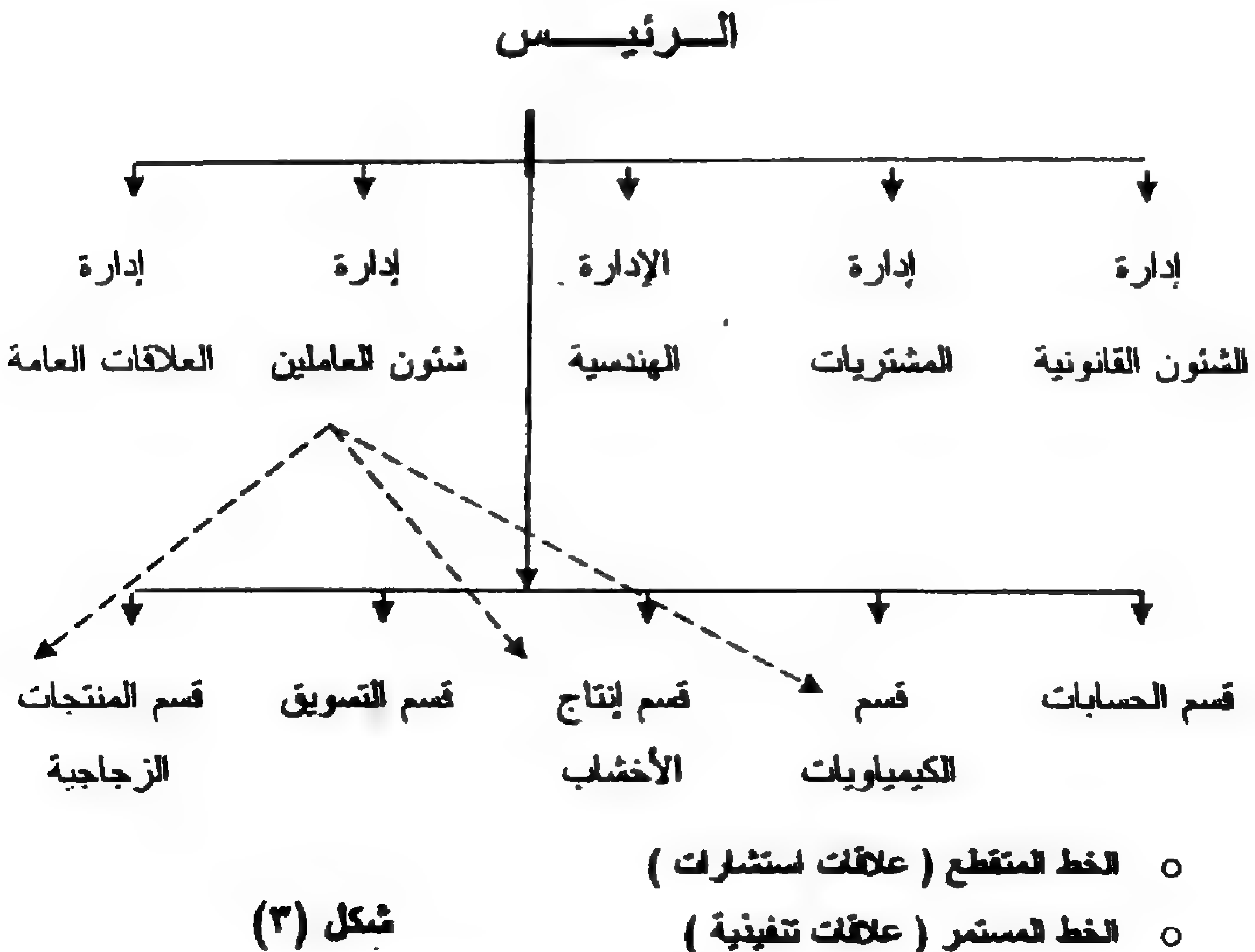
٣- <u>الهيكل التنظيمى التنفيذى/ الاستشارى:</u>

من المعروف أن للاستشاريين دوراً هاماً فى تقديم الرأى والنصح، علاوة على أن لديهم قوة التوصية، ولكن ليس لهم - فى ذات الوقت قوة السلطة لتنفيذ ما يرونه بالنسبة للإدارات الأخرى، وعلى الرغم من ذلك فإن

للاستشارى الفرصة لممارسة نفوذه من خلال الرئيس التنفيذى الذى يعمل بتوصيته علىٰ الرغم من رئاسته للمسئول الاستشارى.

وغالباً ما تلجأ معظم المنظمات إلى الاستشارة نظراً لحاجتها الملحة فى معالجة بعض التفاصيل وتحديد المعلومات المطلوبة لتقديم النصح واتخاذ القرارات بالنسبة لبعض الصعوبات.

وفى الهيكل التنفيذى/الاستشارى يوجد رئيس واحد فقط يكون أى شخص مسئول أمامه مباشرة، ومع ذلك تكون المساعدة والنصيحة الاستشارية المتخصصة متاحة لأى وحدة فى المنظمة في حاجة إليها، ويُمثل الشكل (٣) مثالاً للهيكل التنظيمى التنفيذى/ الاستشارى لشركة إنتاجية.



شكل (٣)

(هيكل تنفيذى/ استشارى)

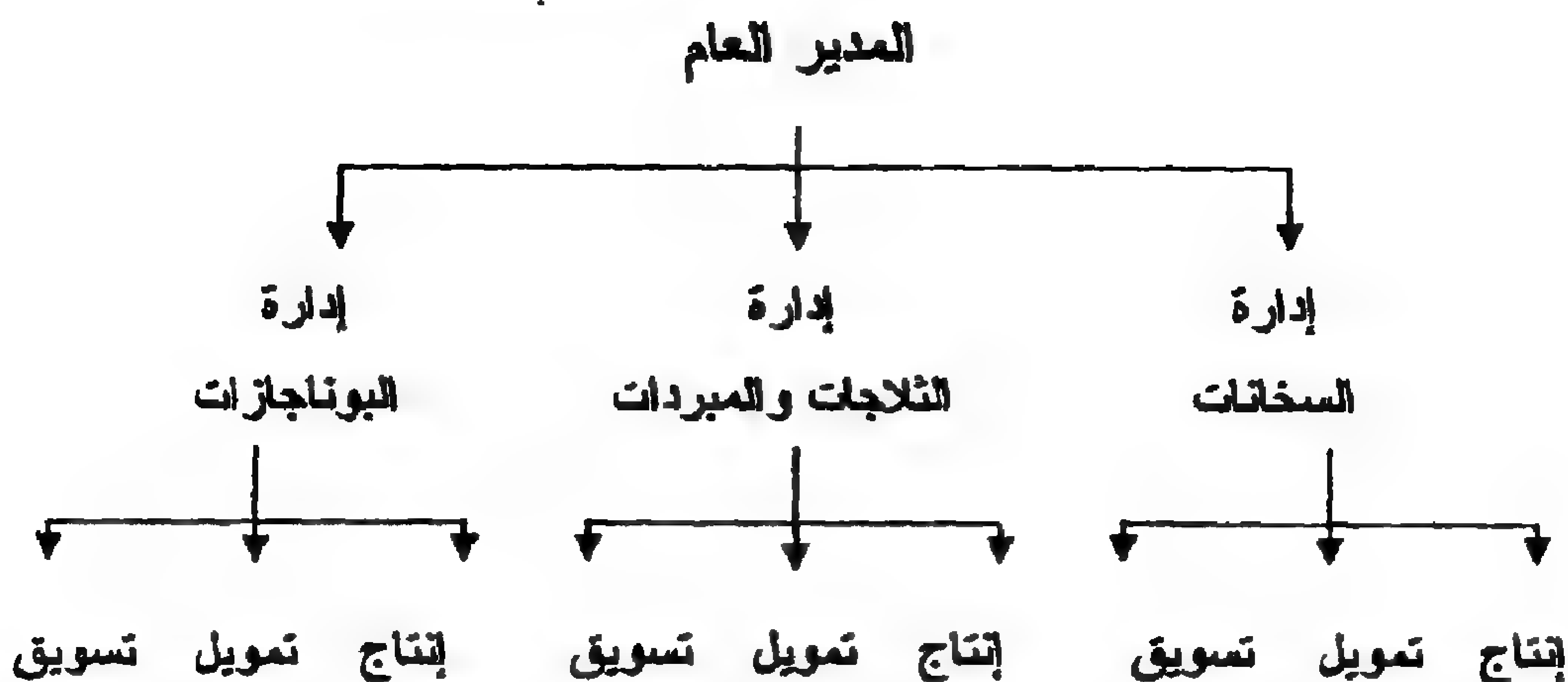
أسس تجميع الهياكل التنظيمية:

١) التجميع على أساس المنتج أو الخدمة المقدمة:

حيث يعتمد تجميع الهيكل التنظيمى على أساس ما تنتجه المنشأة أو ما تقدمه من خدمات، بحيث يكون لكل نوع منها تقريباً إدارة خاصة بها، تهتم بكل ما يتصل بها من أعمال، ويشترط فى ذلك النوع من الهياكل التنظيمية أن يكون لدى المنظمة عدد لا بأس به من السلع التى تنتجها أو الخدمات التى تقدمها، أما إذا اقتصر المنتج على سلعة واحدة أو تقديم خدمة معينة واحدة فقط فلا يمكن الاعتماد على ذلك النوع من التجميع للهيكل التنظيمي، كما يُشترط أيضاً وجود فروق كبيرة فى طبيعة الأعمال المطلوبة فى كل إدارة خاصة بسلعة أو بخدمة معينة، حتى نتجنب زيادة الإنفاق، وبالتالى فقدان جزء كبير من الأرباح.

وفى ذلك النوع من الهياكل التنظيمية، يسهل تحديد المسئولية والاختصاص، كما يراعى متطلبات التعامل مع حاجات كل سلعة أو خدمة مما يؤدى إلى ارتفاع مستوى الإنتاج وانخفاض التكاليف من جانب آخر.

ويوضح الشكل (٤) تصميماً لهيكل تنظيمي يعتمد على المنتجات أو الخدمات.



شكل (٤)

تصميم الهيكل التنظيمى على أساس المنتجات أو الخدمات

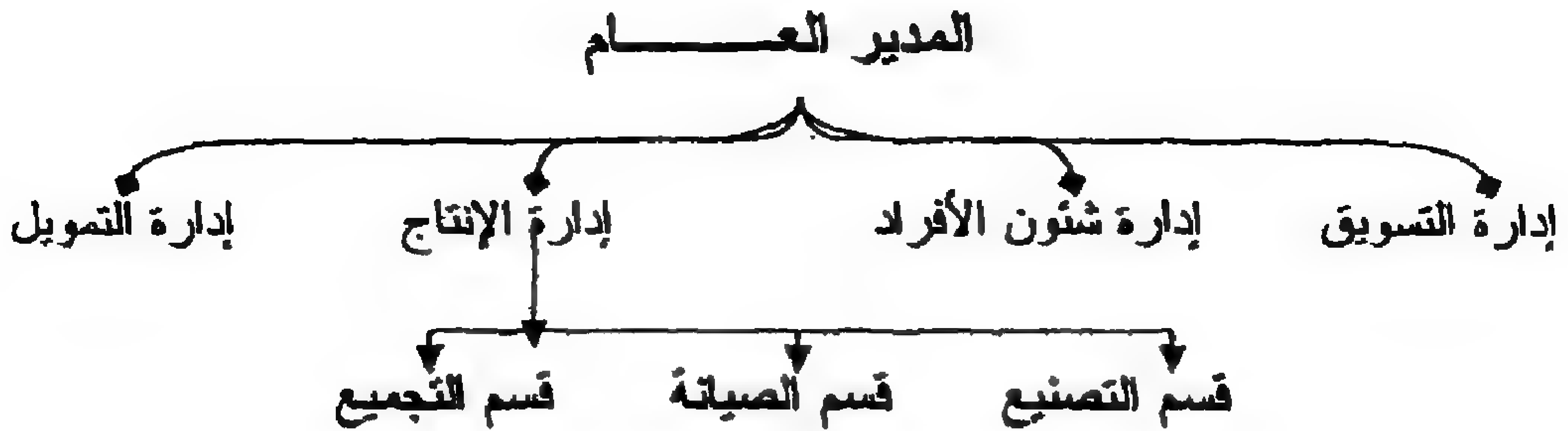
٢) التجميع على أساس الوظيفة:

تقوم تلك الطريقة على أساس إنشاء مجموعة من الإدارات الخاصة بكل وظيفة من الوظائف الرئيسية داخل المنظمة، ولاشك أن تعدد وتنوع الوظائف هو نتيجة مباشرة لتقسيم العمل نظراً لتنوع المهام والأنشطة الخاصة بكل وظيفة.

ويتميز هذا النوع من الهياكل التنظيمية بتحقيق درجة عالية من التنسيق والسيطرة ضمن نطاق الإدارة الوظيفية الواحدة، وأيضاً فإن تجميع أوجه النشاط المتشابهة فى إدارة واحدة تؤدى إلى رفع كفاية تلك الإدارة بصورة عامة، وتُسهل عملية الرقابة عليها.

إلا أن ذلك النوع من الهياكل التنظيمية يُصعب من عملية التنسيق بين الإدارات الوظيفية المختلفة، كما أنه لا يلائم الأعمال والمشروعات المتناثرة بين مناطق جغرافية متباعدة عن بعضها.

ويوضح الشكل (٥) تصميماً لهيكل تنظيمى يعتمد الوظيفة كأساس له.

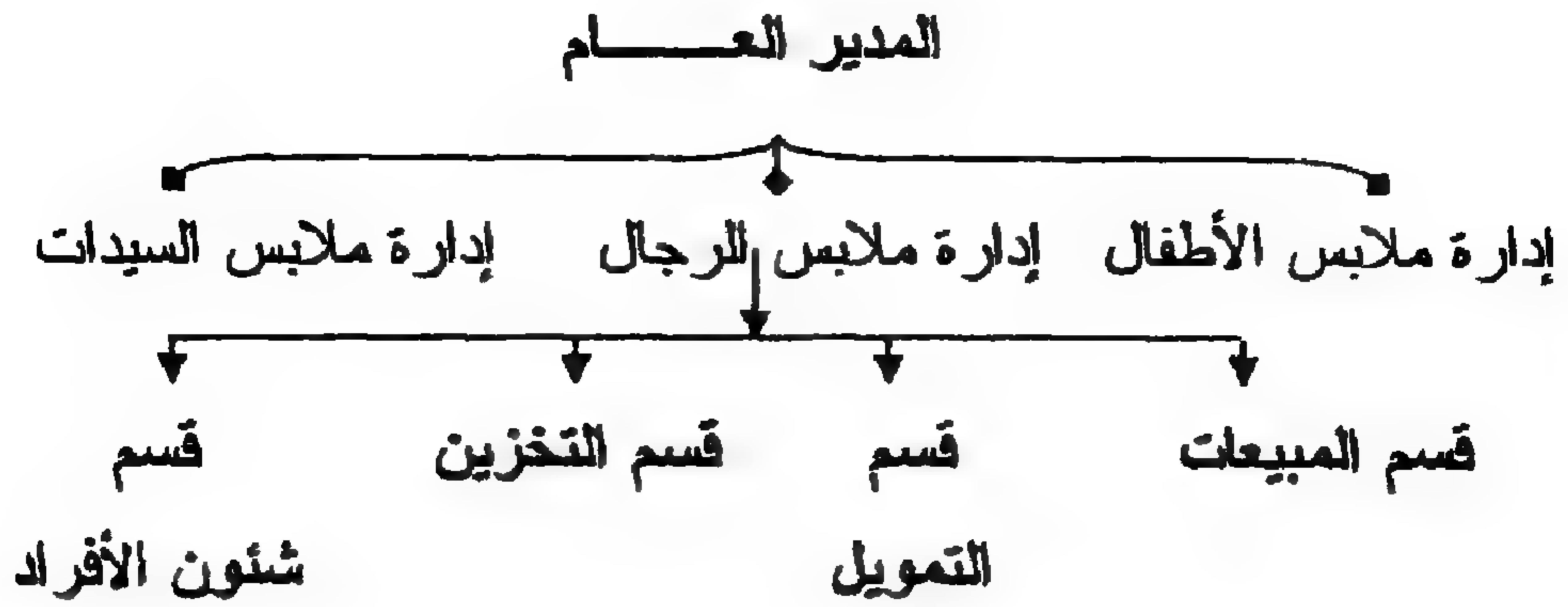


شكل رقم (٥)

تصميم الهيكل التنظيمى على أساس الوظيفة

٣) التجميع على أساس العميل:

وفيه يتم تجميع أنشطة المنظمة وفقاً لنوع العميل، حيث يتم تخصيص إدارة خاصة لكل فئة من العملاء تتولى جميع الأعمال المتصلة بهم، وفى هذا النوع من الهياكل التنظيمية يراعى رغبات وأذواق وظروف كل فئـــة مـــن فئات العملاء كما يسهل إجراء عمليات التنسيق بين الأنشطة المتعلقة بهـــم، ويوضح الشكل (٦) نموذجاً لهيكل تنظيمى يعتمد على العملاء فـــى عمليـــة التصميم.

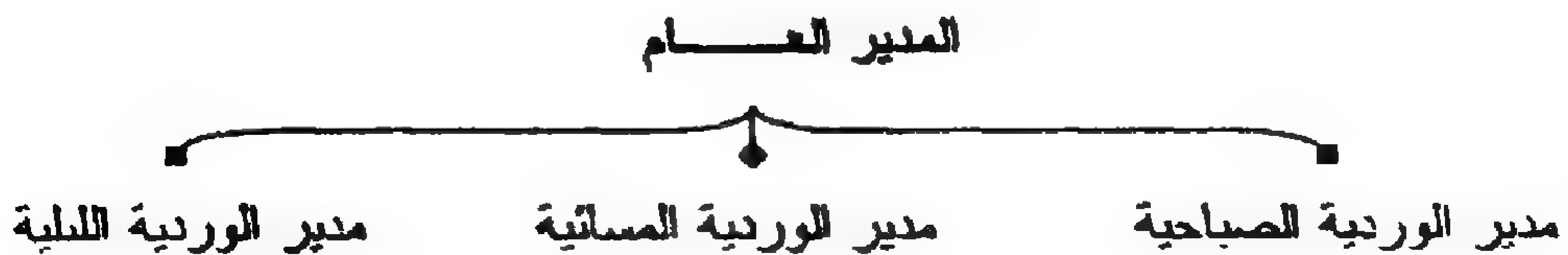


شكل (٦)

(تصميم الهيكل التنظيمى على أساس العملاء)

٤) التجميع على أساس الوقت:

تعمل الكثير من الشركات الصناعية على ورديات متعددة خلال اليوم الكامل وقد يضطر بعضها إلى العمل فى العطلات الرسمية، وبالتالى فقد تختص وردية معينة بإنتاج نوع من السلع أو المنتجات تختلف عما تنتجه وردية أخرى وبالتالى يكون من الأفضل أن يكون هناك إدارة خاصة بكل وردية منها، تختلف فيها طبيعة المهام وتخصص الموظفين وهكذا، والشكل (٧) يوضح تصميماً لهيكل التنظيم الذى يعتمد الوقت كأساس له.

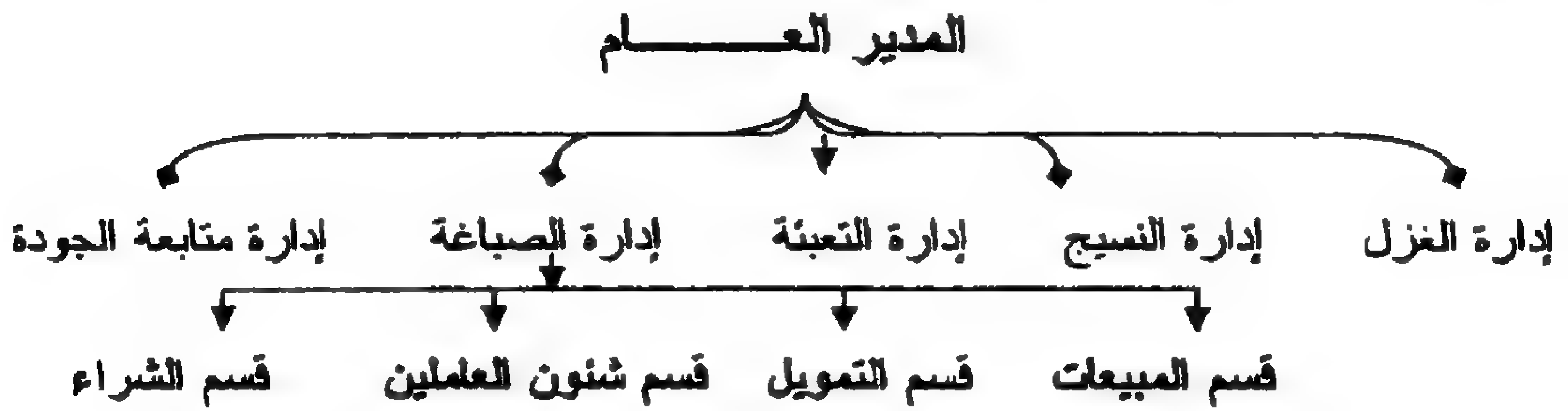


شكل (٧)

(تصميم الهيكل التنظيمى على أساس الوقت)

٥) التجميع على أساس العمليات:

وفيه تم تقسيم المشروع إلى وحدات إدارية وفقاً للمهـام والعمليـات الرئيسية اللازمة لتنفيذ مهمة معينة، وتجمع تلك المهام والعمليات فى وحـدة إدارية تنظيمية واحدة تشرف على تلك المهام والعمليات، ويوضح الشكل (٨) نموذجاً لذلك فى أحد مصانع الغزل والنسيج.



شكل (٨)

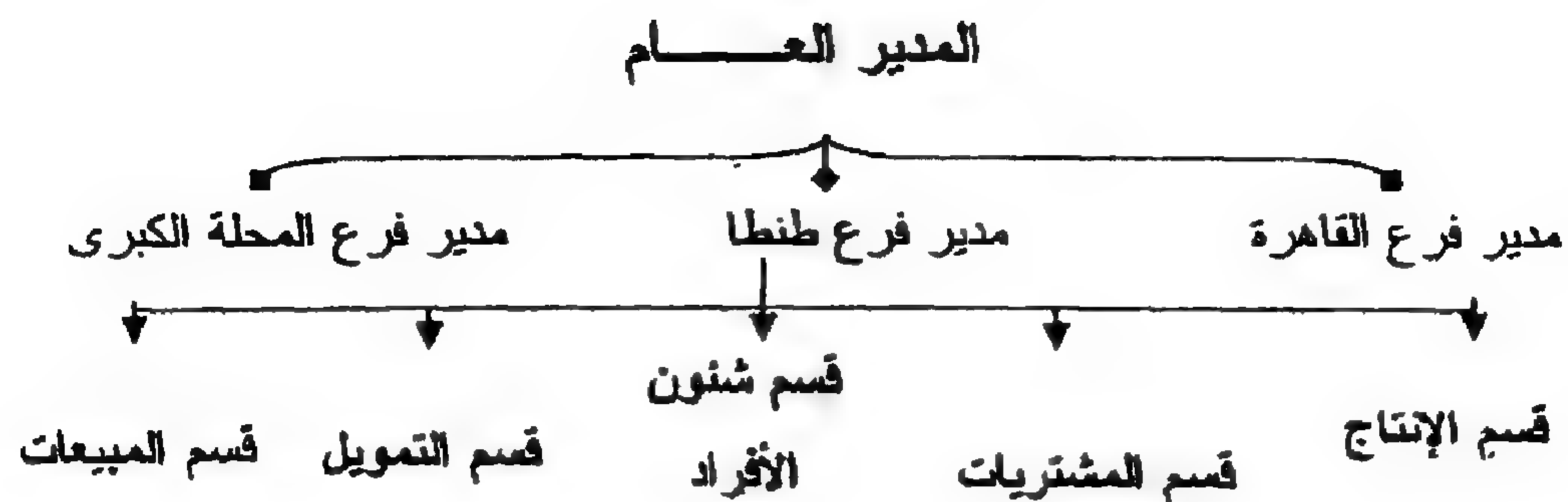
(تصميم الهيكل التنظيمى على أساس العمليات)

٦) التجميع على أساس المنطقة الجغرافية:

حيث يتم توزيع العمل داخل المشروع على وحدات إداريـة حسـب مناطق العمل الجغرافية، بحيث تخصص وحدة إدارية خاصة لكـل منطقـة جغرافية تتولى الإشراف على جميع الأنشطة الخاصة بها.

وفى ذلك النمط، لابد من مراعاة الظروف الخاصة بكل منطقة، ومن ثم تكييف العمل وفق متطلبات تلك الظروف مما يؤدى إلى زيـادة الكفايـة، ويؤدى ذلك النمط من التجميع إلى سرعة اتخاذ القرارات نظراً لقرب المدير من موقع التنفيذ، إلا أن ذلك التصميم قد يُبعد من تبعية السياسة التى يتبعهـا

مدير المنطقة الجغرافية للسياسة التى يمارسها المركز الرئيسى للمنظمة، ويوضح الشكل (٩) نموذجاً لذلك الهيكل.



شكل (٩)

(تصميم الهيكل التنظيمى على أساس المنطقة الجغرافية)

هذا ويمكن تصميم هيكل تنظيمى يجمع بين أكثر من أساس للتجميع، لتحقيق الأهداف التى تنشدها المنظمة للجمع بين مزايا أكثر من طريقة وتجنب عيوب الطرق الأخرى فيما يُعرف بالتصميم وفقاً للتجميع المركب.

العوامل المؤثرة في اختيار الهيكل التنظيمي الملائم:

١) الأهداف الاستراتيجية للمنظمة:

مع نمو المنظمات، فإنها تصنع لنفسها أهدافاً استراتيجية جديدة لزيادة الإنتاج أو تحسين الخدمات المقدمة أو فتح فروع جديدة لها أو تطبيق تكنولوجيا مستحدثة لم تكن تتعامل معها من قبل، وبالتالى تحتاج المنظمة إلى إعادة النطر فى الهيكل التنظيمى الموجود بها بإدخال بعض التعديلات عليه أو تغييره تغييراً كاملاً فى بعض الأحوال.

٢) عدد العاملين بالمنظمة:

ففى المنظمات صغيرة الحجم، يكون غالباً هناك درجة كبيرة من التخصصات فى حين يقل عدد المديرين، ويقل معه عدد القواعد المكتوبة لتنظيم العمل، علاوة على أن صنع القرارات فى تلك المنظمات يكون مركزياً ولا يحتاج إلى مجهود كبير من قبل المديرين، فى حين نجد أن المنظمات كبيرة الحجم التى يعمل بها عدد أكبر من الأفراد تكون فى حاجة ماسة إلى الاستعانة بمديرين أكثر تخصصاً لأداء مهام معينة، مع الاعتماد على اللامركزية وتفويض السلطة فى صنع القرارات.

٣) التكنولوجيا:

تعنى التكنولوجيا ما تملكه المنظمة من خبرات وأجهزة ومستلزمات وقواعد وإجراءات لتحويل ما لديها من المدخلات إلى مخرجات فى صورة سلع أو خدمات، والمديرين فى المنظمات المختلفة لابد وأن يضعوا هيكلاً تنظيمياً يتناسب مع درجة التكنولوجيا المطبقة فى منظماتهم، من حيث مستوى نطاق الإشراف وعدد المستويات الإدارية وغير ذلك.

٤) دورة حياة المنظمة:

تمر أى منظمة بأربع مراحل متتالية، فعندما تبدأ المنظمة صغيرة الحجم، يتولى شخص واحد (غالباً يكون مالكها) مع عدد قليل من الأفراد عملية الإنتاج أو تقديم خدمة ما وبالتالى يتسم الهيكل التنظيمى بالبساطة الشديدة، فيقل التخصص فى العمل وتتركز القرارات مركزياً وتنعدم القواعد الرسمية أو تكون فى أضيق الحدود، وبتوسع المنظمة فى عدد أفرادها وفى أنشطتها تدخل فى المرحلة الثانية التى تعتمد فيها على عدد أكبر من

المشرفين نظراً للتوسع فى أعمالها، وبالتالى يكون من المهم وضع قواعد رسمية للتنسيق والاتصالات بين الأنشطة والمهام داخل المنظمة إلا أن التنظيم يظل إلى حد كبير متبعاً للمركزية فى اتخاذ القرارات.

ومع كبر المنظمة فى الحجم يتم تقسيم العمل بصورة أكثر تخصصية، ويتم أيضاً ترسيخ القواعد الرسمية المرشدة للعمل وللعلاقات بين الأفراد المنتسبين للمنظمة، والمتعاملين معها، ويصاحب ذلك الاتجاه نحو اللامركزية وتفويض السلطة من قبل المديرين فى المستوى الإدارى الأعلى لمرؤوسيهم وتلك المرحلة تمثل المرحلة الثالثة من حياة المنظمة، وأخيراً تدخل المنظمة فى مرحلة الاستقرار والتى يستقر معها تقسيم العمل والاعتماد على التخصص الدقيق وتفويض السلطات والاستعانة بالاستشاريين.

٤) الموارد البيئية:

عند توافر الموارد البيئية للمنظمة، فإن اللامركزية فى اتخاذ القرارات يكون أنسب لاستخدامها من قبل المديرين فى المنظمة، وعند عدم توافرها، فإن ميل المديرين للرقابة الشديدة سيجعلهم يميلون نحو المركزية.

وعند قيام المخطط بوضع تصميم لهيكل تنظيمى، فلابد له أن يراعى الاعتبارات التالية ويستفيد منها:

- التخصص فى العمل.
- تسهيل الرقابة.
- تخفيض النفقات.
- مراعاة الظروف البيئية.
- إنجاز العمل فى الوقت المناسب.
- الترتيب بين الأولويات.
- الاهتمام بالتنسيق.

مبادئ وأسس لوظيفة التنظيم:

أولاً: نطـــاق الإشراف:

يقصد بنطاق الإشراف، عدد الأشخاص الذين يستطيع المدير الإشراف عليه شخصياً بكفاءة وفاعلية، ولا يستطيع أحد الجزم بعدد معين للمرؤوسين التابعين لمدير أو مشرف واحد، ولكن بصفة عامة يحدد نطاق (١٠) إلى (٣٠) بالنسبة للعاملين الموظفين، و(٣) إلى (٨) بالنسبة للعاملين الإداريين، ففى الأعمال العادية (الموظفين التنفيذيين) يُدرب الأفراد عادةً لتأدية نواحى نشاطهم بطريقة محددة وما أن يصلوا إلى إتقانها، فإن عملهم يتطلب نوعاً من الرقابة أو الإشراف ذا طبيعة روتينية إلى حد ما.

وعلى الرغم من صعوبة تحديد عدد معين من العاملين تحت إشراف مشرف أو مدير واحد، إلا أن هناك بعض العوامل المحددة لنطاق الإشراف الملائم ومن تلك العوامل:

- درجة تنوع الأنشطة:

إذا تشابهت الأنشطة والمهام بالمنظمة، فإن ذلك يتطلب من المدير أن يبذل وقتاً وجهداً أقل، ومن ثم يكون نطاق الإشراف أوسع، وعلى العكس من ذلك عند تنوع وتباين الأنشطة والمهام، والذى يتطلب من المدير أن يبذل جهداً ووقتاً أكبر، ومن ثم يكون نطاق الإشراف على مستوى أضيق.

- درجة تعقد العمل:

إذا اتسمت الأعمال والأنشطة فى المنظمة بالنمطية والتكرارية، فإنه يمكن للمدير أن يُشرف بسهولة على عدد أكبر من الأفراد (نطاق إشراف

واسع) أما إذا اتسمت الأعمال بقدر كبير من الفنية وكثرة إجراء التغييرات، فإنه يصعب على المدير أن يُشرف على عدد كبير من الأفراد، ويُفضل في تلك الحالة أن يقل عدد العاملين الذين سيشرف عليهم (نطاق إشراف ضيق).

- **كفاءة المديـــرين:**

ترتبط قدرة المدير أو الرئيس على الإشراف على عدد أكبر من المرؤوسين بما يتمتع به من كفاءة شخصية ومهارة وقدرة على التأثير في الآخرين.

- **التوزيع الجغرافى للمرؤوسين:**

عند تمركز المرؤوسين فى مكان واحد أو منطقة معينة، فإن ذلك يزيد من قدرة المدير أو الرئيس على الإشراف على عدد أكبر من المرؤوسين، وعلى العكس من ذلك فتشتت المرؤوسين وتوزيعهم بعيداً عن بعضهم البعض يُصعب من مهمة المدير فى عملية الإشراف ومن ثم يضيق نطاق الإشراف.

- **كفـــاءة المرؤوسين:**

يرتبط مستوى الكفاءة التى يتمتع بها المرؤوسون بمدى قدرة المدير على الإشراف على عدد أكبر منهم وتسهيل تلك المهمة عليه، فعدم الكفاءة أو ضعف إخلاصهم فى العمل يُصعب من مهمة المدير فى عملية الإشراف ومن ثم يؤثر ذلك فى سعة نطاق الإشراف.

- **مدى الاستعانة بأساليب الرقابة الحديثة:**

فالمنظمة الواعية التى تُطبق اللامركزية وتفويض السلطة والقيادة الجماعية وغير ذلك من الأساليب الحديثة، نجد أن نطاق الإشراف لديها يتسم دائماً بالاتساع.

- مدى توفر الإمكانات فى المنظمة:

فوسائل الاتصالات الحديثة والمهارة فى استخدامها من جانب العاملين بالمنظمة يُساعد المديرين فيها على السيطرة والرقابة على عدد أكبر من المرؤوسين، ومن ثم اتساع نطاق الإشراف عليهم.

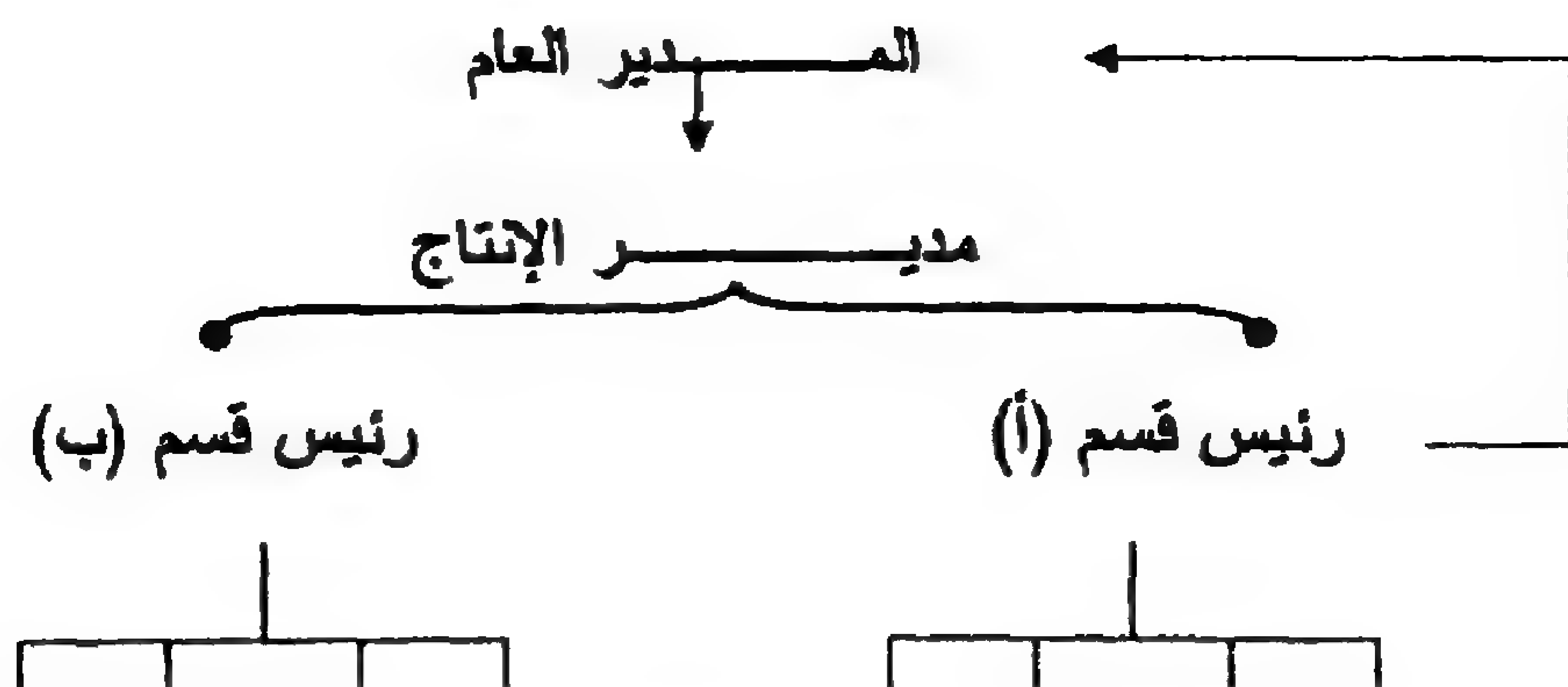
- تصور المنظمة لعملية الإشراف والرقابة:

إذا كانت السياسة السائدة داخل المنظمة تستدعى تدخل المدير أو الرئيس فى تفاصيل عمل مرؤوسيه، فذلك يؤدى إلى تضييق نطاق الإشراف، وعلى العكس إذا كان المدير يهتم بالأطر العامة للعمل فذلك يوفر كثيراً من وقته وجهده وبالتالى يمكن أن يتسع معه نطاق الإشراف.

ثانياً: وحدة الأمر (وحدة القيادة):

يوضح هذا المبدأ ضرورة خضوع كل مرؤوس لرئيس واحد وليس لرئيسين أو أكثر، فالشخص الذى يجبر على إرضاء رئيسين أو أكثر فى ذات الوقت بالنسبة لنفس الوظيفة، لا يستطيع فى الحقيقة أن يبذل كل جهده، إذ يُصبح الأمر مختلطاً عليه، ويحاول المماطلة ومعرفة أيهما أعظم تأثيراً، وربما يقوم بالوظيفة بطريقة تجعل الرئيس الآخر غاضباً لعدم اتباع أوامره كما ينبغي! مما يثير الفوضى وتشيع المسئولية والازدواجية والتعارض داخل التنظيم.

ويوضح الشكل (١٠) مخالفة إحدى الشركات لمبدأ وحدة الأمر، لأن على رئيس القسم الاتصال برئيسين فى نفس الوقت، الرئيس الأول يمثله مدير الإنتاج فى الشركة، والرئيس الثانى هو المدير العام للشركة.



شكل (١٠)

(مخالفة وحدة الأمر فى إحدى الشركات)

ثالثاً: المركزية واللامركزية:

يتحقق توزيع السلطة الإدارية فى المنظمات عن طريقين، الطريق الأول يتمثل فى المركزية والطريق الثانى هو اللامركزية، وتعنى المركزية تركيز السلطة في المستوى الإدارى الأعلى ويتم اللجوء إليها بقصد تدعيم السلطة الإدارية وتقويتها مع بسط النفوذ والرقابة، وتوحيد الجهة التى لها سلطة الأمر، فى حين تعنى اللامركزية تقسيم السلطة الإدارية وتوزيعها بين الهيئة المركزية – الممثلة فى المستوى الإدارى الأعلى – والهيئات الأخرى غير المركزية، حيث تقوم الأخيرة بممارسة سلطتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الأولى.

فمع كبر حجم المنظمات والتوسع فى أنشطتها وانتشار فروعها، يصبح من الصعب على الهيئة المركزية فى المنظمة أن تهيمن على إدارة الفروع بكفاءة وخاصة مع اختلاف العوامل والظروف البيئية التى تحيط بكل فرع من الفروع، ومن ثم يلزم اللجوء إلى اتباع سياسة اللامركزية التى تتيح قدراً من الاستقلال لكل فرع من فروع المنظمة.

وفى واقع الأمر، لا نجد منظمة تتبع النظام الإدارى المركـزى بشـكل كامل أو نرى أخرى تتبع اللامركزية بصورة عامة والتى تُمثل خروجـاً عـن السيطرة، فلكل سياسة منهما مزايا وعيوب، ولذلك فثمة بعض المحددات الواجب مراعاتها عند اختيار المنظمة اتباع المركزية أو اللامركزية فى سياساتها:

- حجم المنظمة:

فكلما زاد حجم المنظمة واتسع نشاطها، كلما كانت حاجتها إلى اتباع سياسة اللامركزية أكثر.

- فلسفة الإدارة:

ما يعتقده المديرون فى الإدارة العليا يؤثر تأثيراً كبيراً فـى اختيـار المنظمة للسياسة المناسبة، فإذا اعتقد هؤلاء أن اللامركزية تزيد من فاعليـة المنظمة فإن ذلك يزيد من اتجاه المنظمة نحو اتباعها.

- مدى أهمية القرارات:

إذا تميزت بعض القرارات التى تريد المنظمة اتخاذهـا بـالخطورة والأهمية فإن ذلك يتطلب غالباً أن تتجه المنظمة إلى اتخاذها مـن مسـتوى إدارى مركزى (مستوى الإدارة الأعلى)، وعلى العكس من ذلك فـالقرارات العادية يمكن أن تقوم بها مستويات إدارية أقل، وبالتالى يكون الاتجاه لاتباع اللامركزية أكثر احتمالاً.

- توافر الرقابة الفعالة من عدمه:

لا تتجه المنظمة نحو اللامركزية إلا إذا كان لديها نظاماً رقابياً فعالاً على فروعها وأقسامها والإدارات التابعة لها.

- حجم التدخل الحكومى:

من المعروف أن التدخل الحكومى فى شئون المنظمة يقتضى اتباع بعض الأوامر، ويتطلب ذلك وجود سلطة مركزية للتأكد من تنفيذ تعليمات الجهات الحكومية من عدمه.

ومما سبق يتضح أن هناك بعض المزايا من اتباع اللامركزية الإدارية يمكن حصرها فيما يلى:

- تخفيض أعباء العمل عن الإدارة العليا:

وهذا يجعلها متفرغة أكثر لبحث ودراسة المشكلات الرئيسية، تاركة المشكلات الفرعية للمستويات الإدارية الأدنى.

- بث روح التنافس بين الوحدات الإدارية:

مما يزيد من فاعلية تلك الوحدات وبالتالى فعالية وكفاءة المنظمة.

- رفع الروح المعنوية للأفراد فى المستويات الإدارية الدنيا:

نظراً لإتاحة مجال للاستقلالية والاعتماد على النفس فى صنع بعض القرارات واتخاذها.

- تنمية مهارات الأفراد فى المستويات الإدارية الدنيا:

فاللامركزية تزيد من ممارسة هؤلاء لأنشطة تُسهم حتماً فى ثقل خبراتهم وبالتالى الاعتماد عليهم فى مهام أكثر تعقيداً فى المستقبل.

- تحقيق السرعة فى الأداء:

فعدم رجوع الوحدات الفرعية إلى السلطة المركزية فى كل أمر قبل اتخاذ القرار بشأن أى عمل يُحقق السرعة فى حسم الأمور داخل المنظمة.

- الاستفادة من الظروف المحلية:

فلكل وحدة فرعية ظروفها المحلية والتى تعتبر أدرى بها من غيرها بما فبهم الوحدة المركزية فى المنظمة، مما يزيد من فاعلية الأداء، ومن ثم يكون صنع القرار أقرب للواقع.

وبالرغم من مزايا اللامركزية؛ إلا أن البعض قد وجه لها بعض الانتقادات ومن أهمها الخوف من الإمعان فى اتباع اللامركزية والذى سيؤدى إلى إضعاف المركز الرئيسى فى المنظمة والحد من قدرته، علاوة على كثرة الأجهزة الرقابية المطلوبة لضمان سير العمل فى الفروع وغير ذلك.

ويمكن الحكم على مدى اتجاه المنظمة لاتباع اللامركزية من خلال متابعة عدد القرارات التى تتخذها الوحدات الإدارية الفرعية ومدى أهمية تلك القرارات فى تحقيق أهداف المنظمة، علاوة على مدى مراجعة الوحدات الفرعية للمركز الرئيسى عند اتخاذ قرار ما.

رابعاً: تفويض السلطة:

يُقصد بالسلطة الحق فى توجيه جهود الآخرين، أو الحق فى اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر والتوجيهات، والسلطة تحدد العلاقة بين وظيفة أعلى وأخرى أدنى.

وتُستمد السلطة من مصدرين، أحدهما رسمى وثانيها غير رسمى، والمصدر الرسمى يُستمد من الوظيفة التى تمكنه من تنفيذ مهام معينة خاصة بها والمصدر غير الرسمى يتمثل فى قوة إعجاب المرؤوسين بشخصية أو حكمة أو تأثير القائد الإدارى.

وتفويض السلطة يقصد بها أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل ببعض سلطاته إلى أحد مرؤوسيه، مع احتفاظه بتلك الاختصاصات، ويترتب على تفويض السلطة أن يمارس من فوض إليه الاختصاص فى حدود التفويض الممنوح له دون التجاوز عن ذلك.

وفى الحقيقة، لا يمكن لأى قائد إدارى أن يُفوض جميع سلطاته، لأن ذلك يُمثل نوع من التنازل عن المركز الذى يشغله ذلك القائد، وأيضاً يكون بمقدور القائم بالتفويض أن يسترد السلطة عندما تقتضي المصلحة ذلك وأيضاً، فإن تفويض السلطة للغير لا يعنى ذلك تفويضاً للمسئولية بمعنى إعفاء المفوِّض (القائد الإدارى) من التزاماته الأصيلة، أو هروبه من المسئولية أو تجنب لآثارها.

بعض محددات تفويض السلطة:

لكل منظمة ما يناسبها من درجة تفويض السلطة وفق بعض العوامل المحددة لذلك، ومن أبرز تلك العوامل:

١ - حجم المنظمة:

كلما كان حجم المنظمة كبيراً كلما زاد عدد القرارات الواجب اتخاذها، ومن ثم زادت الأعباء على المديرين فى المستوى الإدارى العلوى، ويتطلب ذلك مزيداً من تفويض السلطة، توفيراً للوقت والجهد.

٢ - مدى خطورة القرار:

لاشك أن القرارات الهامة التى تتخذها المنظمة، يصعب معها تفويض السلطة لمستوى إدارى أدنى لاتخاذها، وعلى العكس من ذلك فالقرارات العادية والتى لا تُمثل أهمية كبيرة يمكن أن يتخذها المديرون فى المستويات الإدارية الوسطى والدنيا بتفويض من الإدارة العليا.

٣- مدى فعالية الرقابة:

فالتفويض ما لم يرتبط بنظام رقابى يتابع أداء المستويات الإدارية المفوض إليها حرية صنع القرار تصبح نتائجه غير مؤكدة.

٤- معيار تجميع الهيكل التنظيمى:

إذا اعتمدت المنظمة الهيكل الوظيفى مثلاً، فإن متطلبات التنسيق بين الأقسام الإدارية المتخصصة وفق ذلك تزداد، ومثل هذا التنسيق يتطلب ضرورة أن تقوم تلك الإدارات والأقسام باتخاذ قراراتها باستقلالية مما قد يتعارض مع قرارات الأقسام الأخرى، ويستدعى ذلك ابتعاد الإدارة العليا عن تفويض السلطة، أما إذا اعتمدت المنظمة هيكلاً يعتمد على العملاء أو المنطقة الجغرافية، فيكون من الأولى تفويض الفروع والأقسام الإدارية لتسهيل العمل واتخاذ القرارات أيضاً.

٥- مدى مهارة الأفراد فى المستوى الإدارى الأدنى:

عند تمتع الأفراد فى الإدارات الدنيا بمزيد من الخبرة والمهارة والمعرفة والتخصص الدقيق فذلك أدعى إلى تفويضهم فى اتخاذ قرارات خاصة بالمنظمة.

ولاشك أن تفويض السلطة يُمثل علاقة ذات طرفين، تُمثل عقداً وموافقة الطرفين عليها، إلا أنه في بعض الأحيان قد يصعب على بعض المديرين أن يقوموا بتفويض بعضاً من السلطة المخولة لهم، وعلى الجانب الآخر قد لا يقبل المرؤوس أن يكلف ببعض المهام الإضافية التى تفوض له من رئيسه، ولعل من أهم أسباب رفض المرؤوس لقبول تلك المهام والتكليفات ما يلى:

- الإحساس بزيادة أعباء العمل، ستجعل المرؤوس ينفر من أية تكليفات جديدة، خاصة إذا حملت تلك الأعمال الجديدة شيئاً لم يعتاد عليه من قبل.
- إذا لم يصاحب التكليفات الجديدة أية حوافز أو تعزيزات مادية أو معنوية، أو كانت تلك الحوافز أقل مما يتوقعه المرؤوس، فإن رفضه للتكليفات الجديدة ستكون أقرب للحدوث.
- عند شعور المرؤوس بقلة الإمكانات والمساعدات لإنجاز ما كُلفَ به من مهام جديدة على نحو جيد، فإنه سيشعر حتماً بالإحباط وبفقدان الحماس وروح المبادأة وبرفض داخلي لما كُلِّف به.
- إذا تعود المرؤوس على عدم اشتراكه فى صنع أى قرار من خلال عمله أو قلة اشتراكه فى ذلك، فإن تكليفه بمهام جديدة فجأةً، وحاجته إلى اتخاذ قرارات بشأنها، سيجعله أقرب إلى تجنب هذا العبء الجديد والميل إلى الاستفسار وسؤال رئيسه عنه ورفض تلك المهام.
- ضعف ثقة المرؤوس فى قدراته:

إذا تملك المرؤوس شعوراً بقلة الثقة فى نفسه وفى قدراته، سيمنعه ذلك من الإقدام على تنفيذ أى مهام جديدة أو أعباء إضافية، مهما كانت المغريات والتعزيزات ممن حوله.

- الخشية من نقد الآخرين، قد يجعل المرؤوس غير متحمس للإقدام على تنفيذ أى أعمال إضافية يكلف بها من جانب رئيسه.

خامساً: التنسيق:

عند تجميع الهيكل التنظيمى فى وحدات إدارية وأقسام معينة، تــأتى خطوة تالية نضمن تعاون تلك الوحدات والأقسام مع بعضها وعدم تعارضها فيما بينها، بحيث تسعى جميعها لتحقيق هدف واحد مشترك، وتلك الخطــوة تتمثل فى التنسيق ضماناً لتجميع الجهود وتوفير التكلفة وعدم ضياع الوقت.

وبالتالى فالتنسيق هو ترتيب جهود جميع الأفراد داخل المنظمة بهدف الوصول إلى وحدة العمل تحقيقاً لأهداف المنظمة، وهذا الترتيب يأخذ حدوداً شكلية وإجرائية للحيلولــة دون حــدوث أى تضـــارب أو تعـــارض بــين الاختصاصات الإدارية وصولاً لقدر من التوافق والانسجام داخل المنظمة.

والتنسيق قد يكون رأسياً من أعلى إلى أسفل أو العكس فى الهيكــل التنظيمى أو يكون أفقياً يتم بين المستويات المتماثلة فى الوحدات الإداريـــة، وأيضاً قد يأخذ التنسيق شكلاً داخلياً بين الفروع والأقسام الإداريـــة داخــل المنظمة نفسها أو يأخذ شكلاً خارجياً يتم بين المنظمة كوحدة مستقلة وغيرها من المنظمات الأخرى ذات العلاقة.

ويعتمد مبدأ التنسيق على مجموعة من الوسائل، من أبرزها:

١) اللجـــان:

من المعروف أن العمل داخل المنظمات لا يــتم – فــى الغالــب – بصورة فردية بل يتم بواسطة مجموعات للعمل، وإحدى تلــك المجموعـــات تتمثل فى اللجان والتى تُعد إحدى وسائل التنسيق المعروفة داخل المنظمات، حيث يُمثل داخل اللجنة من كل وحدة إدارية أحد الأفــراد أو أكثــر، ويــتم

الاجتماع بصورة دورية أو كلما اقتضت الحاجة لمناقشة المشكلات الطارئة أو الشائعة مع اقتراح ما تراه بشأنها، ثم إعداد التوصيات بعد تبادل المعلومات بين أعضائها وتكون الاجتماعات ذات طبيعة رسمية فى معظم الأحيان، خاصة إذا حضرها أحد القيادات الإدارية لإصدار تعليمات أو الرد على بعض الاستفسارات وتقديم المقترحات، حيث يتم ترتيب تلك المقترحات حسب أهميتها، ورفض المقترحات الرديئة للارتقاء بمستوى النتائج التى تتوصل إليها اللجنة.

وعن طريق تجزئة المشكلات المطروحة، فإن اللجنة تستفيد من ذلك فى دراسة فروع المشكلة بحيث يتناولها الأفراد ذوى الصلة وبالتالى يتم سرعة التوصل إلى القرار الصحيح بشأنها.

وبصورة عامة تُحقق اللجان مجموعة من المزايا، والتى من أهمها:

- التنسيق الجيد بين الوحدات الإدارية المختلفة، نظراً لتواجد ممثل لكل وحدة فى اللجنة، وبالتالى لا يحدث أى تضارب بين أنشطة الوحدات المختلفة.
- **زيادة خبرة أعضاء اللجنة:**

بسبب سماع عضو اللجنة للآراء المتنوعة ووجهات نظر الآخرين فى القضية المطروحة، فإن معلوماته سوف تزداد حتماً وتتسع مداركه وبالتالى تزداد خبراته وقدرته على اتخاذ القرار السليم.

- **ارتفاع احتمالية سلامة القرار:**

فالقرارات الجماعية النابعة من تعدد الآراء والمقترحات والأطروحات تكون أكثر صدقاً وواقعية من القرارات المعتمدة على التفكير الفردى.

- سهولة التنفيذ للقرارات:

فالشخص الذى اشترك فى وضع توصيات معينة أو مقترحاً لحل مشكلة معينة يكون أكثر حماساً وإيجابية لتنفيذ تلك التوصيات على أرض الواقع.

وعلى الرغم من تلك المزايا، فإن اللجان قد وُجه إليها بعض الانتقادات من أهمها أنها قد تُسهم فى ضياع الوقت لأنها قد تمتص جانباً كبيراً من وقت المديرين، خاصةً من يشترك منهم فى أكثر من لجنة دورية مما يؤثر على الوقت اللازم للقيام بعمله الحقيقى لانشغاله بإنجاز أنشطة اللجان التى يشترك فيها، وأيضاً قد يكون تشكيل اللجان مكلفاً مادياً من حيث البدلات التى قد تُصرف لأعضائها أو ما تنفقه المنظمة من مال لتأجير بعض القاعات وغير ذلك من التكاليف، وكذلك قد يستبد البعض بآرائهم أو يسيطر البعض الآخر على المناقشة لبلاغته أو لتأثير الهالة التى تميزه أو لقدرته على الإقناع، وبالتالى يتأثر به الآخرون فى إصدار قرارات اللجنة، علاوة على شيوع المسئولية عن إصدار تلك القرارات نظراً لأنها صادرة عن مجموعة من الأفراد، مما قد يجعل بعضهم يتحلل منها بعد ذلك بسهولة.

٢) القواعد والإجراءات:

وهى إحدى وسائل التنسيق بين المهام والأنشطة التى تتسم بعنصر التكرار والروتينية، فمعرفة كل فرد بالإجراء المطلوب القيام به سيساعده حتماً فى إنجازه للعمل تلقائياً دون حاجة إلى التأويل أو التفسير.

سادساً: السلطة والمسئولية:

السلطة هى حق إصدار الأوامر إلى الآخرين، وحق التصرف أو عدم التصرف بالطريقة التى يراها صاحب السلطة أنها تؤدى إلى تحقيق أهداف المنظمة.

ويرى علم النفس أن هناك استعداداً فطرياً لدى البعض للقيام بدور القائد فى حين أن هناك لدى البعض الآخر استعداداً للتبعية وتلقى التوجيهات والأوامر، ومن ثم فأى مجتمع لابد وأن يجمع بين القادة والتابعين أو بين الرؤساء والمرؤوسين، وطبيعة العلاقة بين الجانبين هى التى تحقق أهداف الجماعات وتُنسق بين جهود أفرادها.

والسلطة فى المنظمة أو ما يسمى بالسلطة التنظيمية تجعل صاحبها يمارس دوره انطلاقاً من الوظيفة التى يشغلها فى المنظمة، وبالتالى فتلك السلطة ليست مطلقة وإنما هى مقيدة بهدف يُرجى تحقيقه من وراء ممارستها، فهى سلطة مشروطة بالمواقع التنظيمية التى حددتها الوظيفة، وتُعطى السلطة لصاحبها حق الإشراف بقصد التوجيه قبل التنفيذ، وأيضاً حق تقييم العمل بعد تنفيذه، ومن ثم إقراره أو تعديله أو إلغائه، علاوة على حق القيام بنفس العمل الذى أسند من قبل إلى أحد المرؤوسين.

أما عن المسئولية، فهى التزام المرؤوس بأداء بعض الواجبات طبقاً لإرادة الرئيس، فهى عقد اتفاقى تعاقدى يقوم فيه الموظف بأداء واجب أو عمل معين فى مقابل مكافأة أو أجر يتقاضاه نظير قيامه بأداء ذلك العمل، فهو مدين بأداء ما التزم به.

فالسلطة يمكن تفويضها، فى حين لا يستطيع الرئيس فى أى منظمة أن يُفوض المسئولية التى يتحملها، فالمسئولية لا تُفـوض، ويترتـب علـى ممارسة السلطة إذن أن يكون صاحبها مسئولاً، وهكذا تكون المسئولية رهينة بالسلطة وقرينة لها، وفى كل تنظيم جيد، نجد تناسباً للمسئولية مع السلطة.

وقد يتساءل البعض عن الأسباب الكامنة وراء إذعـان المرؤوسـين لقبول السلطة والامتثال لها، وثمة بعض الأسباب الكامنة وراء ذلـك ومـن أبرزها ما يلى:

١) الخشية من الرفض وعدم القبول:

وذلك يحدث فى الغالب من تمتع السلطة بما يُعرف بـالقوة الجبريـة أو القهرية، والتى تدفع المرؤوس إلى المبادرة بطاعة الأمر والخوف من مخالفته.

٢) النزوع إلى الاتكالية:

فهناك نزوع طبيعى نحو عدم تحمل المسئولية أو تحمل تبعاتها، فهو ميل طبيعى لدى بعض الأفراد والذين يزعجهم ذلك أكثر من غيرهم، ومن ثم يكون لديهم استعداداً أكثر من غيرهم للاعتماد على رؤسائهم للاستشارة فـى كل صغيرة وكبيرة خاصة بالعمل الذى يقومون بأدائه.

٣) الارتباط النفسى بالمنظمة:

فهناك ميل طبيعى لدى الأفراد داخل المنظمة للامتثـال لأوامرهـا وتنفيذ تعليماتها، بسبب توفيرها للأمان المادى وتحقيقها لذوات هؤلاء الأفراد وخاصةً إذا كانت المنظمة توفر ذلك المناخ بإيجابية وتتفاعـل دائمـاً مـع حاجات أفرادها.

٤) مدى تقبل المرؤوس للسلطة الشرعية:

إذا تعود المرؤوس منذ طفولته طاعة أولى الأمر ومن لهم الحقوق، كطاعة الآباء والمعلمين ورجال الشرطة وغير ذلك، فإنه سوف ينشأ متقبلاً للسلطة مطيعاً لأوامرها ومنتهياً عن نواهيها دون مناقشة أو تبرم، وعلى العكس من ذلك بالنسبة للأفراد الذين نشأوا منذ صغرهم في مناخ معارض للسلطة الشرعية.

سابعاً: التماثل الوظيفي:

تصبح المنظمة أكثر فاعلية وتماسكاً إذا كانت الوظائف مجموعة ومرتبة وفقاً لتماثلها الوظيفي، وذلك عند ترتيب الوظائف في هيكل تنظيمي، وطبقاً لهذا المبدأ فمن الضروري تجميع الوظائف المتشابهة بطريقة تُسهل التخصص في الوظائف.

ونعني بترتيب الوظائف تقسيمها إلى مجموعات مختلفة تبعاً لاختلاف خصائصها وطبيعتها وبحسب التشابه والاختلاف في مهامها وواجباتها والمؤهلات المطلوبة لشغلها، ويتم ترتيب الوظائف بطريقتين، الطريقة الأولى تركز على الموظف وليس الوظيفة، وتحدد المركز القانوني للموظف في ضوء خبرة الموظف ومؤهلاته الدراسية، وتعتمد الترقية في تلك الطريقة على الأقدمية ومدة الخدمة، ويرتبط الأجر بالمؤهل الدراسي للفرد، ويُقسم الكادر الوظيفي في تلك الطريقة إلى درجات وظيفية، حيث يُحدد لكل درجة مرتب محدد يتقاضاه كل من يشغل الدرجة المقررة لها هذا المرتب بغض النظر عن طبيعة الأعمال التي يباشرها من يشغل هذه الدرجة.

والطريقة الثانية تعتمد الوظيفة كأساس لترتيب الوظائف: وتعتمد هذه الطريقة على مبدأ أساسي يوضح أن الوظيفة لا تتميز بطابع الدوام، ويتحدد الأجر وفقاً لمتطلبات الوظيفة ومسئولياتها، ولا يتم الاعتماد على المؤهلات الدراسية بصورة مطلقة، وبالتالي لا تتم الترقية وفقاً للأقدمية ومدة العمل بالمنظمة.

نظريات التنظيم:

(١) النظرية التقليدية (الكلاسيكية)

تتعامل تلك النظرية مع الأفراد العاملين في المنظمة بصورة آلية مع التجاهل الواضح للجانب البشري والإنساني لهم ، فقد اعتبرت الفرد العامل وكأنه آلة عليه أن يتكيف مع ظروف العمل وطبيعة الوظيفة التي تم تكليفه بها وأعطت للإدارة الحق الكامل في التحكم بالعامل والاستغناء عنه وفق رغبتها ، وقد ركزت تلك النظرية على ضرورة وضع معايير للأداء وأهمية تقسيم العمل وزيادة الإنتاج ، ويعتبر "جانت " و "تايلور" و "فايول" من أبرز رواد تلك النظرية .

(٢) النظرية السلوكية :

ترى تلك النظرية أن الفرد العامل هو أساس المنظمة ، وأنه لا يتحرك ولا ينتج فقط معتمدا على الدافع المادي ، بل معتمداً أيضاً على مدى إرتفاع روحه المعنوية وعلى مدى إشباع المنظمة لحاجاته المتعددة .

إلا أن البعض قد وجه لتلك النظرية بعض الانتقادات ، ومن أهمها تجاهل تلك النظرية لأهمية الخريطة التنظيمية (الهيكل التنظيمي) وطبيعة

الوظيفة والعمل ذاته ، ولختزال النظرية السلوكية لطبيعة العلاقة بين الإدارة والعاملين في العلاقات الإنسانية والمبالغة في تأثيرها على عملية الإنتـاج ، والتقليل من قيمة وأثر الحوافز المادية على تحريك دوافع الفرد نحو الإنتاج .

(٣) نظرية الأنساق (النظم)

تنظر تلك النظرية إلى التنظيم على أنه نظام مكون مـن مجموعـة مترابطة من المكونات والتي يتأثر كل منها بالآخر ، حيث يتميز ذلك النظام بأنه نسق مفتوح يتفاعل مع ما حوله من المؤثرات والعناصر البيئية ، والذي يعمل على مواجهة أي مشكلة إدارية قد تطرأ أو تواجهها المنظمة .

وترى تلك النظرية أن التنظيم المفتوح – يستطيع مواجهة المشكلات الطارئة – أن يصمد ويضمن لذاته الاستقرار والاستمرارية والمنافسة نظراً لاندماجه وتفاعله مع عناصر البيئة المحيطة . ويحصل التنظيم على مدخلاته "احتياجاته " من البيئة (قوى عاملة – أموال – مواد خام – خدمات مسـاندة .... إلخ) ، حيث يتم تشغيل تلك العناصر والمكونات والتفاعل فيما بينهـا ، والخروج بها في صورة سلع أو خدمات إلى جمهور المستهلكين .

<u>تنظيم الجهاز الإدارى للدولة:</u>

يتضمن الجهاز الإدارى للدولة هـيكلاً تنظيميـاً ونظامـاً لترتيـب الوظائف وتوصيفها علاوة على منظومة من اللوائح والإجـراءات المحـددة للعمل فى ذلك الجهاز الإدارى.

ويتكون الجهاز الإدارى للدولة من إدارة مركزية يمثلها السيد رئيس الجمهورية، حيث يتبعه بصفة مباشرة المجالس القومية المتخصصـة، ثـم مجلس الوزراء بما ينبثق عنه من لجان وزارية تابعة، ثـم رئـيس مجلس

الوزراء الذى يتبعه عدد من الهيئات والمجالس العليا فنواب رئيس المجلس وأخيراً الوزراء ونوابهم علاوة على وزراء الدولة، وبالإضافة إلى الإدارة المركزية فهناك من الإدارات المحلية التى يُمثلها المحافظات والمدن والمراكز والأحياء والقرى.

والسلطة العليا فى الدولة يُمثلها رئيس الجمهورية، والذى تتحدد سلطاته فى الدستور فى وضع السياسات العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء، ولرئيس الجمهورية الحق فى اقتراح القوانين وإصدارها ودعوة مجلس الوزراء للانعقاد علاوة على الحق فى حضور جلساته، ولرئيس الجمهورية الحق فى تعيين نوابه وأيضاً فى تعيين رئيس مجلس الوزراء، ونوابه والوزراء ونوابهم وأيضاً حق الإعفاء من مناصبهم.

ولرئيس الجمهورية الحق فى إبرام المعاهدات وإبلاغها لمجلس الشعب للتصديق عليها، كما له الحق فى استفتاء الشعب فى بعض القضايا المتصلة بالمصالح العليا للبلاد، وأيضاً الحق فى تعيين أعضاء الحكومة وإعفائهم من مناصبهم وحل مجلس الشعب والدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة، بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية – وفقاً للدستور – هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.

ويُطلق على مجلس الوزراء اسم "الحكومة"، ويُمثل هذا المجلس الهيئة التنفيذية العليا للدولة، حيث يختص ذلك المجلس بوضع السياسات العامة للدولة بالاشتراك مع رئيس الدولة وإصدار القرارات ومشروعات القوانين ومراقبة عمليات التنفيذ ومتابعتها، وأيضاً يقوم مجلس الوزراء بإعداد مشروع الخطة العامة للدولة ومباشرة تنفيذها وتعيين وعزل الموظفين

طبقاً للقانون بالإضافة إلى إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة ومتابعة تنفيذ القوانين والعمل على حماية حقوق المواطنين، ومراقبة أعمال الوزارات والمصالح والهيئات المحليّة مع الإشراف على إدارة وتنظيم نظم النقد وأعمال التأمينات وغيرها.

فى حين يُعتبر رئيس مجلس الوزراء ممثلاً للحكومة ومتحدثاً باسمها، ومن أبرز اختصاصات رئيس المجلس الإشراف على أعمال الحكومة وعرض برامجها على المجلس التشريعى (مجلس الشعب) ورفع قرارات وتوصيات مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية، وإبلاغ القرارات التى أصدرها مجلس الوزراء للوزارات ومتابعة تنفيذها مع إصدار التوجيهات للجهاز الإدارى للدولة فى حدود القانون مع التنسيق بين أعمال واختصاصات كل وزارة، مع رئاسة مجلس الوزراء واللجان الوزارية علاوة على إقراره لجدول أعمال جلسات مجلس الوزراء وغير ذلك.

أما بالنسبة للوزارات فهى الجهات أو السلطات التنفيذية المسئولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، حيث تختص كل وزارة بأحد الأنشطة الرئيسية فى الدولة كالتعليم أو الصحة أو الخارجية....الخ، حيث يُشرف كل وزير على أعمال وزارته، وهو مسئول عن وضع السياسة العامة لوزارته وتنفيذ سياساتها المرسومة علاوة على وضع الخطط وتحقيق أهداف الوزارة بمساعدة المعاونين له، وللوزير إصدار التعليمات الخاصة بسير العمل بالوحدات الإدارية التابعة لوزارته وإعداد مشروع الميزانية المتعلقة بالوزارة التى يرأسها، مع الحق فى إصدار القرارات الخاصة بعمليات التعيين والترقية وتوقيع الجزاءات والفصل أو الإحالة للتقاعد وفقاً لأحكام القانون، ويجوز للوزير تفويض بعض سلطاته لوكلاء الوزارة فى حدود ما تسمح به القوانين.

أما بالنسبة للجان الوزارية فهى لجان تابعة لمجلس الوزراء مباشرةً، ويتمثل دورها فى إعداد مشروعات القرارات لمجلس الوزراء والتنسيق بين الوزارات والهيئات المختلفة، ومن هنا فهم تضم، غالباً أعضاء وخبراء ومتخصصين من كافة الوزارات والهيئات المتعددة، وثمة ثلاث لجانْ يشملها الهيكل التنظيمى، الأولى تتمثل فى اللجنة الوزارية للشئون التشريعية، والثانية للخدمات الاجتماعية والثالثة للإنتاج.

والإدارة المحلية يتم تنظيم شئونها من خلال القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩م والذى عُدل بالقوانين رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م، ورقم (٢٦) لسنة ١٩٨٢م وأخيراً بالقانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨م، وتعتبر وحدات الإدارة المحلية ذات شخصية اعتبارية تعمل على تقديم الخدمات المحلية كل فى دائرتها، ويمثلها المحافظات وهى (٢٦) محافظة، والتى تنقسم إلى (١٤٩) مركزاً و (١٧٣) مدينة، و(٣٥) حياً مع (٨٧٩) قرية رئيسية.

وتنقسم جمهورية مصر العربية إلى (٨) أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر، حيث يرأس محافظ الإقليم اللجنة العليا للتخطيط الإقليمى للتنسيق بين خطط المحافظات ومتابعة عمليات التنفيذ لها، ويتناوب محافظوا المحافظات سنوياً على منصب (محافظ الأقاليم) وعضوية محافظى الإقليم ورؤساء المجالس الشعبية المحلية لمحافظات الإقليم بالإضافة لممثلى الوزارات المختصة وأمانة رئيس هيئة التخطيط الإقليمية.

ويرأس رئيس مجلس الوزراء أو من ينوب عنه المجلس الأعلى للإدارة المحلية وعضوية الوزير المختص والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية

المحلية للمحافظات، حيث يقوم المجلس الأعلى للإدارة المحلية بدعم الإدارة المحلية وتطويرها واقتراح القوانين واللوائح التى تخدم المجتمعات المحلية.

ويرأس المحافظ الجهاز التنفيذى للمحافظة، ويتم تعيينه بقرار من رئيس الجمهورية وبانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية تنتهى فترة تعيين المحافظ ويُعتبر مستقيلاً بحكم القانون، ويقوم المحافظ بالإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ويكون مسئولاً عن جميع المرافق الإنتاجية والخدمية فى محافظته، وعلى المحافظ تقديم تقارير دورية إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية عن نتائج الأعمال والمهام الموكلة للمحافظة، حيث يعرض الوزير بدوره تقاريراً دوريةً عن تلك الأعمال فى كل محافظة داخل الجمهورية.

وفى كل محافظة يتم تشكيل مجلس شعبى محلى مكون من (٨) أعضاء من كل مركز أو قسم إدارى على أن يُنتخب أحدهم، عدا بعض المحافظات كمحافظات القناة والوادى الجديد وشمال وجنوب سيناء ومطروح والبحر الأحمر، فيتكون المجلس من (١٢) عضو منهم عضو يتم اختياره بالانتخاب الفردى، حيث يتولى ذلك المجلس الرقابة والمتابعة لجميع الأعمال والمرافق التى تدخل فى اختصاص المحافظة.

ويتم تشكيل مجلس تنفيذى لكل محافظة يرأسه المحافظ ويعاونه نائب المحافظ ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء الهيئات والأجهزة فى نطاق المحافظة مع سكرتير عام المحافظة، ويقوم هذا المجلس التنفيذى بوضع الخطط الإدارية والمالية الخاصة بالمحافظة وتنفيذ التوصيات والقرارات الصادرة من المجلس الشعبى المحلى.

وبالنسبة للمراكز، فلكل منها رئيس يتم اختياره من قبل رئيس مجلس الوزراء، وقد يقوم المحافظ بتعيين نائب للرئيس، حيث لرئيس المركز نفس سلطات وكيل الوزارة فى كل ما يتعلق بالشئون الإدارية والمالية، ويتم تشكيل مركز شعبى محلى للمركز تكون فيه المدينة عاصمة المركز ممثلة بعشرة أعضاء أحدهم بالانتخاب الفردى، أما المدينة التى بها أكثر من قسم إدارى فيتم تمثيلها باثنى عشر عضواً أحدهم منتخب، حيث يقوم المجلس الشعبى المحلى للمركز بالرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى فى نطاق ذلك المركز.

وثمة مجلس تنفيذى يُشكله المركز يختص بمعاونة رئيس المركز فى وضع الخطط المالية والإدارية اللازمة لشئون المركز وتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمركز، ويرأس المجلس التنفيذى رئيس المركز مع عضوية سكرتير المركز ومديرى الإدارات الخدمية والإنتاجية بالمركز مع رؤساء المدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز.

أما بالنسبة للمدن فلكل منها رئيس له سلطات وكيل الوزارة، ويكون مسئولاً عن القضايا الإدارية والمالية، ويتم تعيينه بقرار من المحافظ، ويشكل لكل مدينة مجلس شعبى محلى يُمثل فيه (١٢) عضو لكل قسم إدارى على أن يُنتخب أحدهم، أما عن المدينة ذات القسم الإدارى الواحد فتمثل بعشرين عضواً على أن يكون أحدهم بالانتخاب المباشر، حيث يتولى ذلك المجلس المحلى الرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق فيما بينهم.

ويتم تشكيل مجلس تنفيذى بكل مدينة يرأسه رئيس المدينة بعضوية مديرى إدارات الخدمات والإنتاج بتلك المدينة مع سكرتير المدينة الذى يتولى

أمانة المجلس والمسئول بدوره عن وضع الخطط المالية والإدارية الخاصة بالمدينة.

وبالنسبة للوحدات المحلية الخاصة بالأحياء، فلكل من أحياء المدينة رئيس يتم تعيينه بقرار من المحافظ ولديه جميع سلطات وكيل الوزارة والخاصة بجميع المسائل الإدارية والمالية، ويُمثل الحي بمجلس شعبى محلى بعشرة أعضاء لكل قسم إدارى، أحدهم منتخب، وبستة عشر عضواً (أحدهم منتخب) للمجلس الذى يتضمن قسماً إدارياً واحداً، ولكل مجلس رئيس ووكيل، وللمجلس مسئولية الإشراف والمتابعة لجميع المرافق فى نطاق الحي، ويتم تشكيل مجلس تنفيذى برئاسة رئيس الحى وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية داخل الحى يتولى وضع الخطط الخاصة بالشئون المالية والإدارية للحى.

وأخيراً فلكل قرية أيضاً رئيس للوحدة المحلية الخاصة بها وتكون له سلطات رئيس المصلحة فى جميع القضايا والشئون المالية والإدارية التى تتبع أجهزة القرية، على أن يتم تشكيل مجلس شعبى محلى من عشرين عضواً (أحدهم منتخب)، وللمجلس الشعبى المحلى رئيس ووكيل للإشراف على جميع المرافق بالقرية.

ويتم تشكيل مجلس تنفيذى بكل قرية برئاسة رئيس القرية وعضوية مديرى ورؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق القرية، حيث يقوم هؤلاء بمعاونة رئيس القرية فى وضع الخطط المالية والإدارية الخاصة بالقرية وتنفيذ توصيات وقرارات المجلس المحلى للقرية.

الفصل الخامس

الرقـــــابة

في الإدارة العامة

الفصل الخامس

الرقابة في الإدارة العامة

تُمثل الرقابة **Controlling** الوظيفية الرابعة والأخيرة فى وظائف الإدارة، فإذا كانت وظيفة التخطيط تهتم بوضع أهداف المنظمة ورسم سياساتها ووضع الإجراءات اللازمة لتحقيق الأهداف، وأيضاً إذا اختص التنظيم بأوجه النشاط فى المنظمة وتجميعها وتوصيف الوظائف وغير ذلك، علاوة على دور التوجيه والقيادة الإدارية فى تحفيز الأفراد ودفعهم إلى العمل تحقيقاً لأهداف تم وضعها مسبقاً، فإن الرقابة بذلك تُمثل الحلقة الأخيرة فى سلسلة العملية الإدارية، وأيضاً تمثل تلك الوظيفة بداية لعملية إدارية جديدة.

والرقابة تُمثل مجموعة العمليات أو الخطوات التى تحدد الإدارة من خلالها مدى تطابق التنفيذ مع الخطة الموضوعة، واتخاذ الإجراءات المناسبة عند اكتشاف أية انحرافات فى عمليات التنفيذ، والتى لا يتحقق معها تحقيق الأهداف، فالرقابة تختص بقياس وتصحيح أداء المرؤوسين فى المنظمة بما يكفل التأكد من مدى تحقق الأهداف وبالتالى تهدف الرقابة إلى تحقيق بعض الأغراض:

- إجراء عملية تقييم شاملة لأداء المنظمة ككل وأنشطتها المتعددة.
- سرعة الكشف عن وجود أية انحرافات، قبل تفاقمها، تمهيداً لوضع آلية خاصة بعلاجها لتجنب تكرارها مستقبلاً، وبالتالى تؤكد على مفهوم الرقابة العلاجية والرقابة الوقائية.

- الإسهام فى تعديل بعض الخطط أو السياسات أو الإجـراءات التـى أظهرت العملية الرقابية أن بها بعض القصور.
- الكشف عن ضعف الأداء لـدى بعـض المرؤوسـين أو الرؤسـاء بالمنظمة، وأيضاً اكتشاف الأخطاء التى يقع فيها المرؤوسين، عـن عمد أو بغير قصد، لتوقيع الجزاء المناسب.
- وضع معايير للأداء، تضمن سلامة عمل الأفراد وعدم الهبوط فـى مستوى الأداء.

ومن ثم يمكن تحديد العملية الرقابية فى ثلاث مكونات رئيسية:

أ) الاستشعـار:

أى عملية تجميع البيانات والمعلومات حول الأداء من مصادر رسمية كسجلات الأداء وتقارير المتابعة وغيرها.

ب) التمييـز:

أي كشف اتجاهات ومواضع الانحرافات فى الأداء من خلال مقارنـة الأداء الفعلى بمعايير أداء تم وضعها، فى محاولة لفهم أسباب تلك الانحرافـات، ومدى قدرة المنظمة على التعامل معها وعلاجها وتجنب آثارها السلبية.

جـ) اتخاذ القرارات:

أى اتخاذ قرارات بشأن تصحيح وتقويم الانحرافات وتلافى أسبابها، من خلال توفير الظروف المناسبة للأداء الفعال والتغلب علـى الصـعوبات والمعوقات، سواء تم ذلك عن طريق تعديل معايير الأداء ذاتها، أو من خلال توفير المناخ الملائم لتحسين الأداء.

* مستويات الرقابة:

١) الرقـــابة البسيطة:

أى وظائف الرقابة الإدارية التى تؤدى قبل الأداء الفعلى لعمل معين، وتهتم غالباً بمحاولة تلافى السلوك غير المرغوب فى العمل بما يشير إلـــى استبعاد الظروف التى قد تؤدى إلى حدوث ذلك السلوك من جانب العاملين.

فهى تمثل نوعاً من الوقاية لتجنب الوقوع فى الأخطاء، مثل الأعمال التى تتم فى الوحدات الإدارية الخاصة بالمراجعات فى أى منظمة، حيث يـتم التحقـق من مدى مطابقة الأعمال التى تمت لمجموعة القواعد والضوابط المحددة سلفاً.

٢) الرقـــابة المـــلازمة:

ويقصد بها تلك الرقابة التى تؤدى فى الوقت ذاته الذى يتم فيـــه تنفيـــذ العمل الذى تتم مراقبته، حيث يتم إبلاغ الأفراد بطريقة أداء العمل خاصة الأفراد الجدد منهم ليظل كل منهم فى المسار المحدد له وفق معايير تـم وضعها سلفاً، حيث يتم اتخاذ بعض الإجراءات عند انحراف الفرد عـن ذلك المسار. ولا تختص الرقابة الملازمة بالكشف عن الانحرافات فقـط، بل بالتعرف على مدى إيجابية الفرد فى عمله وتجاوزه لمستوى أعلى من معيار الأداء الذى تم وضعه من جانب الإدارة، حتـى يمكـن مكافأتـه ووضعه كنموذج يتم الاحتذاء به.

٣) الرقابة اللاحقـــة:

ويتم ممارستها بعد الانتهاء من إنجاز نواحى النشاط المطلوب الرقابـة عليهـا، والحصول على معلومات كافية عنها، والتى يكون لها أهمية كبيـرة لكل من الرقابة الملازمة واللاحقة.

وتُمثل تلك الرقابة اللاحقة أهمية كبيرة للعملية الرقابية، حيث أنها ترمى لإجراء عملية تقويمية لما تم أداؤه فعلياً من أنشطة وأعمال ومن ثم فهى تالية للأداء، على أن يتم قياس درجة الاختلاف واتجاهات الانحراف بين الأداء الفعلى والمعايير المستهدفة فى مرحلة لاحقة على هذا الأداء.

ومن الأمثلة على الرقابة اللاحقة، ما تعده المنظمة من تقارير للمتابعة حيث تحصل الإدارات والوحدات الإشرافية والرئاسية على مزيد من المعلومات المتعلقة بما تم أداؤه من أنشطة كالإنتاج والتسويق والعمالة وغير ذلك.

أهمية العملية الرقابية للمنظمة:

١) مقارنة الأداء الفعلى بالأداء المعيارى:

فإذا اتضح للمراقبين أن معايير الأداء الموضوعة سلفاً لا تتمشى مع واقع التنفيذ، فذلك يؤدى إلى التفكير فى تعديل ما تم وضعه من خطط ودراسة الظروف الخاصة بالتنفيذ.

٢) تحديد نقاط القوة والضعف:

قد يرجع ضعف الأداء إلى انخفاض كفاءة المنفذين أو ضعف فهمهم للأهداف الموضوعة، ومن ثم يقع على عاتق الرقابة الكشف عن ذلك وتحديده بدقة.

٣) تقييم النتائج:

يهدف معرفة مدى تحقق الأهداف من عدمه وتحديد أى انحرافات قد تم حدوثها.

٤) تقييم أداء العاملين بالمنظمة:

حيث يتم إجراء نظام دقيق للإثابة والعقاب وفقاً لمدى إنجاز أفـراد المنظمة.

٥) حسن استغلال الموارد المتاحة:

حتى يتم تجنب الإسراف أو سـوء اسـتغلال الإمكانـات الماديـة والبشرية مع تقنين توجيه تلك الإمكانات.

٦) الحرص على تماسك وفاعلية المنظمة:

من خلال تركيز العملية الرقابية على العناصر الرئيسية فى تحقيـق فعالية المنظمة، بما يخدم الاستراتجيات التى وضعتها تلك المنظمـة تحقيقـاً لأهدافها، ويضمن ولاء أفراد المنظمة أيضاً.

٧) التأكد من حسن تدفق المعلومات بين المستويات الإدارية المختلفـة بمـا يضمن دقة التنسيق والاتصال بين أفرادها.

أشكال الرقابة:

*** الرقابة الداخليـة:**

وهى الرقابة التى تنبع من ذات المنظمة، بمعنى الرقابة التى تقوم بها المنشأة أو المنظمة على الأنشطة والأعمال التى تقوم بها وحداتها الإداريـة، وذلك بهدف التحقق من مدى كفاءة ما يتم من أنشطة وأعمال.

وتأخذ الرقابة الذاتية صورتين، الصورة الأولى تتمثل فـى إنشـاء المنظمة لوحدات إدارية خاصة بالعملية الرقابية كوحدات المراجعة والرقابة المالية وغير ذلك، أما الصورة الثانية للرقابة الذاتية فتتمثل فى أجهزة رقابية

تقع خارج خط السلطة داخل المنظمة مثل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والجهاز المركزى للمحاسبات وغيرهم.

* الرقابة الخارجيـــة:

مع الزيادة فى حجم المنظمات واتساع أنشطتها، ظهرت حاجة ملحة إلى ضرورة وجود أجهزة رقابية مستقلة لمتابعة أعمال المنظمـــات داخـــل الدولة، بحيث ترفع تقارير دورية عن أنشطة تلك المنظمات، بطريقة حيادية لا تأثير لأحد عليها، وبذلك تتمتع بقدر كبير من المصـــداقية، ومـــن أمثلـــة الرقابة الخارجية، الرقابة من المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، والرقابة التشريعية والرقابة القضائية:

أولاً: الرقـــابة التشريعية:

ويقوم بها أعضاء مجلس الشعب (البرلمان)، حيث يكون لهم ســـلطة الموافقة على ميزانية الدولة ومراقبة ما تقدمه الدولة من خدمات وإنتاج مـــن خلال طلب الإحاطة أو الاستفسار من أعضاء الحكومة عـــن أى موضـــوع يتصل بأعمالها أو السؤال عن موضوع يتطلب الإيضاح منها، علاوة علـــى طرح قضايا تهم الرأى العام سواء ما يتصل منها بالسياسة الخارجية التـــى تتبعها الحكومة أو ما يتصل بالسياسات الداخلية لها، كمـــا يحـــق لأعضـــاء البرلمان تقديم استجوابات خاصة لأى مسئول فى السلطة التنفيذية عن وقائع أو قضايا معينة تهم الجماهير، علاوة على حق وسلطة ســـحب الثقـــة مـــن الحكومة (الوزارة) أو من وزير معين وفقاً قواعد خاصة.

ثانياً: الرقـــابة القضائية:

هناك نوعان من الرقابة القضائية، النوع الأول يعتمد على ما يسمى بالقضاء الموحد، حيث تتولى هيئة قضائية واحدة الفصل فـــى المنازعـــات

الإدارية التى تنشأ بين الأفراد بعضهم ببعض أو التى تنشأ بين هؤلاء الأفراد وبين الإدارات المختلفة، والنوع الثانى وهو المتبع فى مصر حالياً والذى يُعرف بنظام القضاء المزدوج، حيث يوجد نظاماً للقضاء العادى يختص بالمنازعات التى تحدث بين الأفراد فيما بينهم، علاوة على نظام القضاء الإدارى الخاص بفض المنازعات التى تحدث بين الأفراد وبين الجهات الإدارية فى الدولة، والخاصة بتعسف بعض الإدارات فى تنفيذ بعض الأحكام فى بعض الأحيان.

ثالثاً: رقابة المجالس الشعبية المحلية:

حيث يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الرقابة على مختلف الأعمال والمرافق التى تدخل ضمن اختصاصات المحافظة وفق ما تمليه السياسة العامة للدولة، حيث أن لذلك المجلس الحق فى الحصول على أى بيانات أو معلومات – بمساعدة المحافظ – متعلقة بالأنشطة الإنتاجية والخدمية فى المحافظة التى يتبعها، وله الحق فى الموافقة على إنشاء المشروعات الإنتاجية والخدمية والإسكانية والعمرانية وغيرها والتى تعود بالنفع العام على المحافظة، علاوة على حق التوصية والاقتراح بما يخدم المحافظة التى يتبعها.

رابعاً: رقابة الأحزاب:

لاشك أن للأحزاب السياسية فى الدول الديمقراطية، دوراً هاماً فى العملية الرقابية، من حيث وقوفها ضد قضايا الفساد الاقتصادى والسياسى والاجتماعى بما يخدم المجتمع الذى توجد فيه وتمارس فيه أنشطتها، وبما يخدم الدولة فى النهاية.

خامساً: الرقابة الإعلامية:

لوسائل الإعلام دوراً رقابياً هاماً يمكن أن تلعبه في أى مجتمع ديمقراطى، بما تتيحه من معلومات وكشف للحقائق وبما تكشفه من قضايا أو وقائع للرشوة أو الفساد أو الانحراف أو الخلل الذى قد يصيب الجهاز الإدارى للدولة.

أساليب الرقابة وأدواتها:

أولاً: الموازنة التخطيطية:

وهى تُمثل ترجمة رقمية للخطة الموضوعة خلال فترة زمنية معينة، فهى تُعبر عن بيانات تدل على نتائج متوقعة، وبالتالى تبدو أهمية اشتراك الأفراد العاملين فى إعدادها فى ضوء ما يقومون به من أنشطة وأعمال.

ومن المهم تقسيم تلك الموازنة التخطيطية إلى فترات زمنية قصيرة وفقاً لتقسيمات الخطة، وتعتبر تلك الموازنات من أكثر الأساليب الرقابية شيوعاً نظراً لسهولة استخدامها فى الحكم على كفاءة الأداء الفعلى للأنشطة المختلفة فى المنظمة من خلال مقارنة النتائج الفعلية بالنتائج المحددة بالموازنة.

ويوجد عدة أنواع من الموازنات التخطيطية على حسب طبيعة النشاط الذى تمارسه المنظمة والظروف التى تعمل فيها، مثل ميزانية الإنتاج التى تمثل قائمة بمنتجات المنظمة، والكميات المتوقع إنتاجها خلال فترة معينة، والوقت اللازم لعملية الإنتاج، وأيضاً ميزانية المبيعات، والتى تظهر رقم المبيعات الكلى خلال فترة محددة كماً وكيفاً، وميزانية الأفراد كذلك، والتى تمثل العمالة المطلوبة فى جميع الوحدات الإدارية الخاصة بالشراء والإنتاج والبيع والتمويل والعلاقات العامة...الخ.

ثانياً: التقـــارير:

وهى التى ترفع من أدنى المستويات الإدارية إلى أعلاها حيث تحـوى المعلومات الخاصة بعمليات التنفيذ أو السلوك الصادر عن العاملين سلباً وإيجاباً وغير ذلك، ويشترط فى التقرير أن يتميز بالموضوعية والحيادية والدقة.

ويُمثل التقرير عرضاً للحقائق الخاصة بموضوع معــين أو مشــكلة معينة عرضاً تحليلياً مبسطاً مع ذكر المقترحات التى يمكن أن تخدم فى حل تلك المشكلة، وقد يكون التقرير إخبارياً لا يُقدم مقترحات أو وجهات نظـــر خاصة حول المعلومات التى يتضمنها، وقد يكون تحليلياً كالتقارير التى يقوم بكتابتها – عادة – فئة الخبراء أو المستشارون فى المنظمة ويقدمونها إلـــى المستويات الإدارية العليا، وقد تكون التقارير سنوية توضح ما تم تنفيذه مـــن أعمال خلال السنة التى مضت، وكذلك خصم الإنفاق الفعلـــى والعقبـــات أو المشكلات التى اعترضت عمليات التنفيذ وعرض للجهود التـــى قـــام بهـــا الإدارات المختلفة للتغلب على تلك العقبات، وأيضاً هناك التقارير الإحصائية التى تتضمن بيانات مسجلة عن أنشطة المنظمة مثل حجم المبيعات أو طبيعة العمالة وأعدادها ...الخ.

وينبغى أن تتوافر فى التقارير الرقابية بعض الشروط الهامة، والتى من أهمها:

١- أن يتميز التقرير بالموضوعية والحيادية وحسن التنظيم.

٢- أن يعكس التقرير الانحرافات أو السلبيات التى قد تم رصدها.

٣- أن يكون التقرير محركاً لسلوك من بيده الأمر فى العمل الرقابى.

٤- أن يضع التقرير - فى الغالب- بعض الحلول والمقترحات الخاصة بالعقبات أو المشكلات.

٥- أن يُحقق التقرير الهدف من العملية الرقابية بأن يُحقق الغرض الذى وضع من أجله.

٦- أن تتسم ألفاظه وكلماته بالوضوح والسهولة وعدم القابلية للتأويل.

ثالثاً: السجــلات:

وهى ما يرصد فيها من بيانات تتصل بالعمل الذى يــتم تنفيــذه أولاً بأول، ويتم اللجوء إليها لكشف النتائج التى تمت بما يفتــرض أن يــتم مــن أعمال وأنشطة وفق معايير محددة.

رابعاً: الملاحظات الشخصية:

وهى من أبسط أدوات الرقابة، وتعتمد على السمع والبصر ومراقبة ومتابعة المشرفين فى المستوى الإدارى الأدنى.

خامساً: البيانات الإحصائية والرسوم البيانية:

وتأخذ صور الخرائط والرسوم البيانية، التى توضح اختصاراً لبعض المعلومات مثل التنبؤات الخاصة بالإنتاج أو بحجم المبيعــات خــلال فتــرة معينة.

سادساً: الخرائــط:

وتأخذ عدة صور، مثل خريطة "جانت" وخريطة العيوب فى المنــتج وغيرها، وتوضح خريطة "جانت" وقت الأداء فى عمليات الإنتــاج وتــاريخ بداية الإنتاج والانتهاء منه وفى كل مرحلة من مراحله، وتســجيل لمــا تــم التخطيط له والمقارنة فيما بينهما، كما توضح تلك الخريطة الوقت الضــائع

لكل من الآلة والفرد العامل عليها من خلال الرسوم البيانية وبذلك يتم رصد الانحرافات والسلبيات فى عمليات الإنتاج بصفة خاصة.

خطوات العمل الرقابي:

١) وضع المعايير أو المقاييس الرقابية:

المعايير هى المقاييس الموضوعية المستخدمة لقياس النتائج الفعلية التى تمثل الأهداف التى وضعتها المنظمة وتسعى إلى تحقيقها، وهى الوسيلة التى بمقتضاها يتم مقارنة شيء بشيء آخر، فالمعيار يُمثل هدفاً يراد تحقيقه، والذى على أساسه يُقاس الأداء الفعلى لاحقاً وذلك المعيار يُسهل من عمل القائمين على مراقبة الأداء.

ويُعبر عن المعايير فى صورة وحدات محددة يمكن الرجوع إليها بسهولة، ومن أهم تلك المعايير:

- **التكلفة:**

وهى معايير تختص بتحديد القيمة النقدية لنفقات العمليات كالتكاليف المتوقعة للوجبة المقدمة للطالب فى المدينة الجامعية مثلاً خلال سنة دراسية.

- **المعايير المادية:**

كمعايير العمالة والمواد الخام، وهى تعتمد على وحدات معيارية معينة كالساعة أو الكيلومتر أو الكيلوجرام أو الكيلووات/ساعة وغير ذلك.

- **الإيرادات:**

مثل الدخل أو الإيراد الناتج من كل نزيل فى الفندق خلال فترة زمنية معينة.

- معـــايير رأس المال:

وتختص برأس المال المستثمر دون الاهتمام بتكاليف التشغيل.

٢) قيـــاس الأداء:

وهى الخطوة الثانية فى عملية الرقابة، ويتم فيها قياس الأداء الفعلى ومقارنته بالمعايير السابق وضعها، فبعد وضع المعايير يلزم أن تقوم الإدارة باختيار وسيلة أو أداة لقياس النتائج الفعلية، وتقـــوم الإدارة فـــى المســـتوى الأعلى بوضع المعايير الاقتصادية للأداء ويقوم المستوى الأوسط أو الأدنى بتوفير الوسائل الرئيسية لقياس الأداء.

ولقياس الأداء بفعالية، يلزم وجود ارتباط عملية القيـــاس بالمعـــايير بصورة مباشرة، وقد يكون القياس غير مباشراً فى بعض الأحـــوال كقيـــاس الروح المعنوية المنتشرة بين العاملين فى بعـــض المنظمـــات أو الوحـــدات الإدارية، كذلك فإذا تم القياس من خلال الاستعانة بعينات عشوائية، ففى تلك الحالة من الضرورى أن تكون العينة ممثلة للمجتمع (أفراد المنظمة ككـــل) تمثيلاً جيداً حتى نضمن مصداقية القياس وصدقه، علاوة على ضرورة صدق وثبات القياس ذاته، والصدق يعنى أن أداة القياس مناسبة لما وضع لقياســـه، والثبات يُعنى استقرار النتائج وثبات النتائج عند تكرار عمليات القياس.

٣) المقارنة وتصحيح الانحرافات:

فمن خلال مقارنة ما تم تنفيذه بالفعل بما كان يجب أن يـــتم يمكـــن للإدارة أن تتوصل إلى أى مدى تتفق النتائج المحققة مع المعايير الموضوعة أو التوقعات المنشودة، ومدى الاختلاف أو التناقض فيما بينها.

وتصحيح الانحرافات فى الأداء، هو المفصل الذى يربط وظيفة الرقابة بالوظائف الإدارية الأخرى، حيث يمكن للمدير أن يصحح الانحرافات من خلال إعادة رسم الخطط أو تعديل الأهداف أو إعادة تنظيم المهام والواجبات أو إعادة النظر فى خطط وبرامج التخطيط وغير ذلك من الإجراءات.

وفى تلك الخطوة من الواجب أن يجمع المدير كافة المعلومات التى تلقى الضوء على العوامل المتسببة فى حدوث تلك الانحرافات مثل عدم دقة المعايير والخطة الموضوعة وظهور عقبات فى التنفيذ نتيجة ضعف الاتصال بين المخططين والمنفذين أو قلة الكفاءات المتوافرة وغير ذلك من الأسباب، ثم تأتى الخطوة الأخيرة فى تحديد سبل العلاج لتلك الانحرافات من خلال تقييم البدائل من حيث كلفتها والعائد المتوقع منها، واختيار وتطبيق البديل العلاجى المناسب.

شروط الرقابة الفعالة:

١- أن تتسم الرقابة بالموضوعية، أى عدم خضوعها للاعتبارات الشخصية فإذا كانت الأساليب الرقابية غير موضوعية فإن ذوات وشخصيات المديرين والمرؤوسين سوف تؤثر فى الحكم على مستوى الأداء، وبالتالى تأتى أهمية استخدام معايير محددة وتجنب المعايير غير الدقيقة والتى تشكك كثيراً فى عدالة الإدارة وتقييماتها.

٢- ألا تكون الرقابة مكلفة من الناحية الاقتصادية بحيث يكون العائد الاقتصادى من النظام الرقابى أعلى مما ينفق فيه من مال وجهد ووقت.

٣- أن تتناسب الرقابة مع طبيعة العمل وطبيعة المنظمة، بمعنى عدم مناسبة الوسائل الرقابية لنوع النشاط المطبقة عليه، فالنظام المالى فى البنوك مثلاً فى حاجة إلى أسلوب رقابى يختلف عن التنظيمات الإنتاجية أو الصناعية.

٤- ألا تتعدد أساليب الرقابة بلا هدف منها، لأن التعدد فى النظام الرقابى قد يُعطل اتخاذ القرارات ويشجع على الهروب من المسئولية من جانب المديرين.

٥- أن يكون النظام الرقابى متطلعاً للمستقبل، بمعنى أن يتوقع النظام الرقابى حدوث بعض الانحرافات، وبالتالى يوجه جهوده نحو منعها والعمل على تجنبها.

٦- أن يشير النظام الرقابى للإجراءات الواجب إتباعها لتصحيح الانحرافات بعد كشف المسئول عنها.

٧- أن يكون للرقابة بعضاً من المرونة والقدرة على التكيف مع الظروف المتغيرة الخاصة بمناخ وظروف العمل، أو التغيرات الحادثة أثناء عملية التنفيذ.

٨- أن تتاح الفرصة للمُراقَبين من الأفراد العاملين بالمنظمة، لنقد وتقييم الأساليب الرقابية المطبقة عليهم، فذلك يؤدى إلى تسهيل عملية الرقابة وتسهيل مهمة القائمين عليها.

سلبيات الرقابة غير الفعالة:

إن عدم توفر الشروط السابقة فى العمل الرقابى يقود حتماً إلى نتائج غير مرغوب فيها، ومن ذلك ما يلى:

١- ظهور مقاومة للعملية الرقابية من جانب المرؤوسين، عند شعورهم بوجود مبالغات فى عملية الرقابة وكأنها سيف مسلط على رقابهم يتصيد لهم الأخطاء، مما يؤدى إلى رفض الرقابة بصورة عامة.

٢- **الاهتمام بمعايير غير واقعية لتقييم الأداء:**

يمكن أن يتصرف المرؤوسين بصورة توحى للجهاز الرقابى بأنهم فى إطار الأداء السليم، إلا أنه فى حقيقة الأمر لا يعملون فى اتجاه تحقيق الأهداف، كأن يتم تقييم أداء العاملين بالمخازن مثلاً وفق حسن ترتيبهم للسلع على الأرفف بغض النظر عن حسن تصنيفهم لتلك السلع وفق أسعارها أو أنواعها وغير ذلك من المعايير السليمة.

٣- **الاعتداد بتقارير مضللة:**

إن تقديم تقارير تحمل فى طياتها بيانات غير صحيحة، يمكن أن تخدع الجهاز الرقابى، ويعتقد حسن أداء العمل على غير وجه الحقيقة.

٤- **الاهتمام بتحقيق الأهداف قصيرة الأجل:**

التركيز على تقديم تقارير أداء فى المدى القصير على حساب تحقيق الأهداف بعيدة المدى، يمكن أن يخدع الجهاز الرقابى والذى قد يعتد بتلك التقارير بصورة مستمرة مما يؤدى فى النهاية إلى عدم تحقيق الأهداف الاستراتيجية.

الرقابة على المنظمات العامة :

تعتمد الرقابة فى الإدارة العامة من خلال بعض الأجهزة والهيئات. سواء كانت تلك الأجهزة من داخل المنظمة ذاتها أو من خارجها، وعلى ذلك يمكن حصر تلك الرقابة فى الآتى :

أولاً : الرقابة الذاتية (الداخلية) :

وتتم داخل المنشأة (المنظمة)، بهدف التأكد من سير العمل ومدى تحقق الأهداف، وتتم تلك الرقابة للداخلية من خلال عدة صور وأساليب، ومن أهمها :

أ – التفتيش الإدارى:

ويتم من خلال فحص الأعمال والأنشطة الإدارية التى تحدث بالمنظمة العامة وفقًا لبرامج معدة، ثم يتم تفريغ النتائج فى تقارير أو إحصائيات بعد الفحص الدقيق للوثائق والدفاتر والسجلات، وقد يقوم بالدور الرقابى أحد الموظفين فى المستوى الإدارى المتوسط أو الأعلى أحيانًا علاوة على أدواره الأخرى فى العملية الإدارية.

ب – التقارير الإدارية :

وهى التقارير التى يتم إعدادها لتقييم مدى فعالية وكفاية الأعمال الإدارية، وهى على عدة صور: تقارير إخبارية مكتوبة، وتهدف لعرض بعض الحقائق الخاصة بمشكلة أو قضية معينة تواجه رئيس القسم فى وحدة إدارية معينة (كثرة تغير الموظفين مثلاً) دون تعليق منه أو توصية أو تقديمه لمقترحات لحل المشكلة، وقد تكون التقارير تحليلية يُعرض فيها بعض المقترحات لحل المشكلة، وقد تكون تقارير تفسيرية تهدف لتوضيح بعض النقاط الفنية الواردة فى تقارير سابقة مثلاً، وهكذا.

ج – الموازنات التقديرية :

وهى التعبير الرقمى عن الخطط المستقبلية خلال فترة قادمة، ومن خلال المقارنة بين ما تم إنجازه من أعمال خلال فترة زمنية معينة بما هو وارد فى الموازنة التقديرية، يمكن التعرف على مدى الالتزام بالخطط الموضوعة والتعرف على أسباب وجود أى انحرافات، فهى مقارنة موضوعية بين الخطة الموضوعة وواقع الأداء الفعلى.

د – التقنين ووضع الحدود :

ويُقصد بها وضع حدود معينة للمرؤوسين عند اتخاذ بعض القرارات كأن يتطلب من المرؤوس الحصول على تصريح معين لذلك، كأن يُسمح لموظف معين بصرف مبلغ محدد من العهدة المخصصة للصرف على نشاط معين ولا يتجاوز ذلك المبلغ إلا بإذن مسبق من رؤسائه!

هـ- التحليل الإحصائى :

تُسهم الإحصاءات فى تقديم صورة دقيقة عن طبيعة العمل السابق أو الحالى فى صورة مختزلة تساعد متخذى القرار على التنبؤ باتجاهات المستقبل، حيث تقدم المعلومات الإحصائية فى صورة رسوم بيانية أو خرائط توضيحية مما يسهل من فهمها وقراءتها.

ثانيًا : الرقابة الخارجية :

وهى رقابة تمارس من خارج المنظمة من خلال بعـض الأجهـزة المتخصصة التى تهدف إلى التأكد من مدى فاعلية وكفاءة منظمات الجهـاز الإدارى للدولة ومدى التزامها بالسياسة العامة لها وبالأهداف الموضـوعة، ومن أبرز تلك الأجهزة:

(1) الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة :

بموجب القانون رقم (118) لسنة 1964 تم إنشاء ذلك الجهاز ليحل محل ديوان الموظفين، وكان الهدف الرئيسى مـن إنـشائه تطـوير مستوى أداء الخدمة المدنية ورفع الكفاية الإنتاجية، وتحقيق العدالـة فى معاملة العاملين فى الدولة والتأكد من مـدى إنجـاز الأجهـزة التنفيذية فى الدولة للمهام الموكولة إليها، حيث يمارس هذا الجهـاز مهامه واختصاصاته من خلال شركات قطاع الأعمـال والهيئـات العامة والوحدات الإدارية التى يتكون منها الجهاز الإدارى للدولة.

والدور الرقابى للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ينحصر فى معاونة إدارات شئون العاملين والإشراف على الوحدات الإدارية التنفيذيـة ومتابعتها، واقتراح القوانين واللوائح الخاصـة بهـا، مـع إصـدار التعليمات والنشرات المنظمة لعملها.

كما يقوم الجهاز بوضع السياسات الخاصة بالمرتبـات والعـلاوات والبدلات والمكافآت، ووضع معدلات للأداء المناسب فيمـا يخـص العمل الإداري بصورة خاصـة ، والعمـل علـى تبـسيط بعـض الإجراءات الإدارية لصالح المواطنين.

كذلك للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة دور هام فى تطوير العمل الإدارى والوحدات التى تعمل من خلاله مع رسم سياسات الإصلاح الإدارى والكشف عن الانحرافات والمخالفات وأوجه القصور فى اللوائح أو القوانين، ورسم خطط التدريب لرفع كفاءة العاملين فى الدولة، علاوة على قيام الجهاز بإجراء التفتيش الدورى والمفاجئ على الأجهزة الإدارية المختلفة وإعداد التقارير وإرسالها لرؤساء تلك الأجهزة.

(٢) مجلس الشعب (البرلمان) :

يتولى مجلس الشعب مسئولية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وفقًا لما هو موضح بالدستور، كالموافقة على الموازنات العامة للدولة وعلى الحساب الختامى لميزانية الدولة أو الحق فى توجيه الأسئلة إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم فى أى موضوع يدخل فى اختصاصاتهم، وأيضًا الموافقة على عقد القروض أو القيام بمشروعات استراتيجية يترتب عليها إنفاق مبالغ مالية من خزانة الدولة.

كذلك لمجلس الشعب الحق فى الاستجواب لرئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم بالإضافة إلى الحق فى سحب الثقة من أحد الوزراء أو نواب رئيس الوزراء، أو طرح المناقشة لموضوع أو قضية عامة لاستيضاح سياسة إحدى الوزارات بشأنها، وأيضًا الحق فى تكوين

لجان خاصة لفحص نشاط جهاز تنفيذى معين بهدف تقصى الحقائق وإبلاغ المجلس بالنتائج وغير ذلك.

(٣) الجهاز المركزى للمحاسبات :

تم إنشاء الجهاز المركزى للمُحاسبات بموجب القانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٦٤م، ليحل محل ديوان المحاسبات، ويتكون ذلك الجهاز المركزى من إدارة مركزية للمخالفات المالية وأخرى لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء وثالثة للرقابة المالية على الجهاز الإدارى للدولة ورابعة للرقابة المالية على الهيئات العامة والوحدات الإدارية التابعة لقطاع الأعمال العام، وإدارة خامسة للبحوث والعمليات بالإضافة إلى الأمانة العامة.

ويتبع الجهاز المركزى للمحاسبات - بصورة مباشرة - لرئيس الجمهورية ويقوم بمسئوليته الرقابية نحو المؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والجمعيات التعاونية التابعة لها، وأيضًا المتابعة المالية للشركات التى يُسهم فيها شخص أو شركة من شركات قطاع الأعمال أو بنك تابع للدولة بما لا يقل عن ٢٥% من رأس المال.

كذلك يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للأحزاب السياسية والصحف التابعة لها والمؤسسات الصحفية القومية وأيضًا النقابات والاتحادات العمالية والمهنية.

وتتضمن العملية الرقابية للجهاز المركزى للمحاسبات، مراجعة المراكز المالية والحسابات الختامية والميزانيات للوقوف

على مدى صحتها وقدرتها على تمثيل الحقيقة، مع إبداء الملاحظات بشأن مظاهر القصور والمخالفات فى تطبيق النظام المحاسبى، علاوة على مراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة للرقابة والخاصة بمظاهر القصوز والمخالفات بشأن معاقبة تلك الجهات للمسئولين عن تلك المخالفات.

(٤) النيابة الإدارية :

وهى هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية، تم إنشائها بمقتضى القانون رقم (٤٨٠) لسنة ١٩٥٤م، ثم أعيد تنظيم أعمالها بمقتضى القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨م، حيث تختص هيئة النيابة الإدارية بفحص الشكاوى المقدمة إليها من الجهات الرسمية فيما يختص بمخالفة القوانين أو الإهمال فى أداء الواجبات الوظيفية، مع إجراء التحقيقات فى المخالفات المالية والإدارية، مع تولى الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة للموظفين دائمى الوظيفة.

(٥) هيئة الرقابة الإدارية :

أعاد القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤م تنظيم الرقابة الإدارية بعد فصلها عن النيابة الإدارية وجعلها هيئة مستقلة، كما وسع ذلك القانون من اختصاصاتها فضم لمسئولياتها الدراسة والبحوث إلى جانب مسئولية التحرى، ثم عُدل القانون السابق بالقانون رقم (٧١) لسنة ١٩٦٩م.

وتمارس هيئة الرقابة الإدارية المهام الرقابية من خلال تحرى أسباب الخلل والقصور فى العمل وكشف عيوب النظم

الإدارية والفنية والمالية واقتراح بعض الوسائل لتلافيها، وأيضًا كشف المخالفات المالية والإدارية والجنائية التى قد تقع من العاملين أثناء تأدية الوظيفة أو من غير العاملين والتى تمس أداء واجبات الوظيفة، بشرط الحصول على تصريح كتابى من النيابة العامة، بالإضافة إلى متابعة القوانين والتأكد من مدى تحقيق القرارات واللوائح والأنظمة الإدارية للغرض من وجودها وتطبيقها، وكذلك تقوم هيئة الرقابة الإدارية ببحث الشكاوى والتظلمات الواردة من بعض المواطنين عن مظاهر الإهمال فى أداء بعض الموظفين أو مخالفتهم لبعض القوانين، وبحث مقترحاتهم بشأن تحسين وتطوير الخدمات المقدمة.

ولكى تباشر الهيئة اختصاصاتها، فمن حقوقها الأصيلة الاطلاع والتحفظ على أية بيانات أو أوراق أو ملفات (أو الحصول على صورة منها)، كما يجوز لها إصدار قرار بإبعاد موظف معين بصورة مؤقتة أو إيقافه عن العمل إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، كما يتم معاقبة أى موظف يُخفى بيانات يطلبها أعضاء الرقابة الإدارية أو يمتنع عن تقديمها إليهم عند الطلب أو يمتنع عن الحضور إليهم عند طلب الاستدعاء.

(٦) مجلس الدولة :

من المعروف أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تتبع وزير العدل، وتهدف إلى إخضاع الأجهزة الإدارية لاحترام القانون وسلطانه ومنع إساءة استعمال السلطات، وبالتالى حماية حريات

الأفراد وحقوقهم من خلال إلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها إذا مست تلك القرارات حريات وحقوق هؤلاء الأفراد.

كما يختص مجلس الدولة بنظر الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية والمنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والاستحقاقات للموظفين ولورثتهم، وأيضًا الطعون فى القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية فى منازعات الضرائب والرسوم وفقًا للقانون، علاوة على الطلبات الواردة من الموظفين العموميين والخاصة بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو فصلهم بغير الطريق التأديبى، وكذلك النظر فى الجزاءات الموقعة على العاملين بقطاع الأعمال العام فى الحدود المقررة فى القانون، وغير ذلك من المهام والاختصاصات.

(٧) وزارة المالية :

تشرف وزارة المالية على تنفيذ الموازنة العامة وتقوم بالرقابة على مدى التزام الأجهزة الحكومية بذلك التنفيذ من خلال موظفيها أو مندوبيها المنتشرين فى الأجهزة الحكومية المختلفة.

(٨) وزارة التخطيط :

تقوم تلك الوزارة بمتابعة الأجهزة الحكومية والمشروعات العامة فى الدولة بهدف التحقق من التزامها بالأهداف والمؤشرات التى تتضمنها الخطة.

(٩) الجهاز المصرفى :

تلتزم الأجهزة والهيئات الحكومية قانونًا بأن تكـون جميـع المعاملات فيما بينها عن طريق البنوك، فلا يجوز – بحكم القانون – أن يتم أى تعاملات فيما بينها عن طريق النقد المباشـر، ويشـرف الجهاز المركزى المصرى على الجهاز المصرفى من حيث تحقيـق الاستقرار فى الأسعار وسلامة النظام المصرفى وذلك فـى إطـار السياسة الاقتصادية العامة للدولة، حيث يقوم البنك المركزى بوضع أهداف السياسة النقدية بالاتفاق مع الحكومة والإشراف على تنفيذ تلك السياسة النقدية والمصرفية، من خلال إصدار أوراق النقد وتحديـد فئاتها ومواصفاتها والرقابة على وحدات الجهاز المصـرفى وإدارة احتياط الدولة من النقد الأجنبى والذهب وحصر المديونيات الخارجية وغير ذلك من المهام الرقابية.

الفصل السادس

البيروقراطية
والإصلاح الإداري

الفصل السادس

البيروقراطية والإصلاح الإدارى

تعتبر البيروقراطية القاعدة الفكرية والفلسفية التى يعتمد عليها التنظيم الرسمى التابع لأى دولة، وعلى الرغم من أن نظرية البيروقراطية تعبر عن هدف كبير يتمثل فى تقديم أفضل خدمة للجمهور والتأكيد على مبدأ المساواة فيما بين أفراده، إلا أن ذلك النموذج البيروقراطى قد تحول فى معظم الدول النامية أو المتخلفة إلى صورة للتخلف الإدارى بجميع أجهزة الدولة ممثلة فى السلوكيات السلبية لموظفى الجهاز الإدارى، ومعاناة المواطنين عند تعاملهم اليومى لقضاء مصالحهم، مما أضفى على المفهوم معنى غير موضوعى وغير علمى.

تعريف البيروقراطية:

تتكون كلمة بيروقراطية "Bureaucracy" من جزئين، الأول "Bureau" بمعنى (مكتب) والثانى "Cracy"، وهى كلمة مشتقة من الأصل الإغريقى "Kartia" بمعنى القوة، وبالتالى فالبيروقراطية تعنى قوة أو سلطة المكتب وبذلك فهى تعنى فى أبسط معانيها عملية تركيز السلطة الإدارية فى المكاتب مع سيادة مجموعة من الإجراءات والقواعد الرسمية فى مجال العمل، فهى جميع الإجراءات الإدارية والقواعد والقرارات المدونة بصورة كتابية ومجموعة المستندات والوظائف الرسمية القائمة، حيث لا يوجد حق فى تملك أى شخص للمنصب الرسمى أو تملكه للمكتب ومحتوياته، أو تولى الوظيفة على أساس وراثى.

وذلك فإن مصطلح بيروقراطية يشير إلى النظام الحكومى الذى تكون فيه وظيفة الرقابة متروكة بشكل كامل لطبقة من الموظفين الرسميين الـذين يستخدمون سلطاتهم فى الحد من حرية الأفراد العاديين، ومن خصائص ذلك النظام الرغبة الدائمة والقوية فى الاحتماء بـالطرق الرسـمية فـى الإدارة، والابتعاد عن الفكر المرن فى مقابل الالتزام الحـر فـى تنفيـذ التعليمـات والأوامر، مع البطء الشديد فى اتخاذ القرارات وعدم الميل إلى التجديـد أو التجريب.

وبصفة عامة فالبيروقراطية يتم تداولها من خلال معنيـين، المعنـى الأولى هو المفهوم العلمى والموضوعى للبيروقراطية والذى يختص بالتنظيم الإدارى المؤسس على بعض النظم والقواعد بغرض تحقيق أهداف معينة من خلال أفراد وأساليب لأداء المهام، فى حين أن هناك معنى آخر للبيروقراطية يُمثل انطباعاً بين أفراد الشعب يركز على الجوانـب السـلبية والسـلوكيات المستهجنة للموظف الحكومى فى بعض الدول، وهذا المعنـى يُشـير إلـى الجمود والتخلف الإدارى والتعقيدات المكتبية، والالتزام بالنصوص حتى ولو تعارضت مع المصلحة العامة للمواطنين، مع انتشار وتفشى إساءة اسـتعمال السلطة والنزعة إلى السيطرة، ومن ثم تصبح تلك السلبيات هدفاً للتنظيم فى حد ذاتها.

نموذج "ماكس ويبر" فى التنظيم البيروقراطى:

يُمثل نموذج "ويبر" للتنظيم البيروقراطى نموذجاً مثالياً للبيروقراطية، حيث وصف من خلاله الجهاز الإدارى النمـوذجى للتنظيمـات والسـلوك الواجب اتباعه فى التنظيم، حيث أكد على أهمية البيروقراطية كنسق للتنظيم

والرقابة، وجعلها طريقاً للعمل مقابل تقاضى راتب محدد، وأن البيروقراطية تمثل تحديداً دقيقاً للحقوق والواجبات والإجراءات والقوانين المنظمة، مع الابتعاد الواضح لأى تأثيرات شخصية أو مصالح ذاتية عند اتخاذ أى قرار داخل التنظيم.

وقد تأثر "ويبر" فى نموذجه بعمله السابق على التحاقه بالجامعة، فقد عمل ضابطاً بالجيش الألمانى وقد ظهر مدى اقتناعه بإتباع الأساليب العسكرية الصارمة داخل المنظمة العسكرية وقناعاته الكاملة بنجاح تلك الأساليب فى إدارة جميع المنظمات على اختلافها وتنوع أنشطتها ومهامها.

وفى الحقيقة لم تتأثر الدراسات التى تناولت التنظيمات الحكومية مثلما تأثرت بذلك النموذج البيروقراطى، فقد كان "ويبر" مهتماً بالمنظمة الحكومية كبيرة الحجم، والتى لا تجد القوى الخارجية ما يجبرها على الالتزام بالموضوعية أو الرشد فى إداراتها مثلما تفعل المنظمات الخاصة (منظمات الأعمال).

وقد قام "ويبر" بتحليل البيروقراطية ووصفها متأثراً بتحليله ووصفه للسلطة القانونية، والتى اعتبرها دليلاً على مدى رشد ونضج علاقات السلطة فى المجتمع، وبصورة عامة فقد أشار "ويبر" إلى وجود ثلاثة أنواع من السلطة وهى:

١) سلطة الكاريزمية:

وتعتمد تلك السلطة على صفات وقدرات ومواهب شخصية لدى فرد معين، من خلالها يستطيع ذلك الفرد إخضاع الأفراد الآخرين، لإتباعه ومن ثم يستعمل تلك المواهب والقدرات فى تغيير قواعد وتغيير أوضاع معينة أو

تعديل علاقات اجتماعية خاصة لصالح هؤلاء الأفراد (التابعين)، ومن ثم ترتبط تلك السلطة الكاريزمية بوجود هؤلاء التابعين وولائهم لهذا الفرد ومن الأمثلة على وجود تلك السلطة ما يمثله قادة الثورات والحركات الوطنية وبعض القادة السياسيين من تأثير على من يتبعونهم.

*** السلطة التقليدية:**

تعتمد السلطة التقليدية على التقاليد والأعراف الاجتماعية المتفق عليها بين أفراد المجتمع، من خلال تلك الأعراف والتقاليد يستطيع الأفراد بحكم مكانتهم الاجتماعية (كبر السن أو علاقات القرابة ...الخ) ممارسة بعض النفوذ على الأفراد الآخرين وتلك السلطة تختلف عن السلطة الكاريزمية، فى أن الأولى تتحدد بما يحيط بالفرد من مكانة اكتسبها من خلال وضعه الاجتماعي وسط الآخرين، والمعتمد على ما أتفق عليها اجتماعياً بين أبناء المجتمع من أعراف وعادات وتقاليد، فى حين أن الشخص ذا السلطة الكاريزمية يمارس نفوذه من خلال مواهبه الخاصة، ومن الأمثلة على السلطة التقليدية السلطة الوالدية للأب أو سلطة الأخ الكبير وغيرها.

*** السلطة القانونية:**

لا يمارس صاحب تلك السلطة نفوذه معتمداً على مواهبه الشخصية أو على ما أعطاه له المجتمع من نفوذ، بل تعتمد تلك السلطة على أسس موضوعية، ويتم ممارستها عن طريق المنظمات الرسمية فى المجتمع، حيث تستمد تلك السلطة مشروعيتها وقوتها بفعل القواعد والنظم التى وضعتها المنظمة، وبالتالى فالفرد المكتسب لتلك الشرعية ينطلق من موقع أو منصب معين يشغله داخل المنظمة، ومن ثم يعتبر "ويبر" أن السلطة القانونية هى

الأكثر رشداً وموضوعية بين أنواع السلطات الأخرى، ومن ثم فالمنظمات التى تمارس سلطات قانونية تُمثل مجتمعاً أكثر استقراراً وموضوعية ورشداً.

خصائص التنظيم البيروقراطى لماكس ويبر:

١) تحديد المسئوليات وتوزيع الواجبات الرسمية:

حيث يتم توزيع مهام العمل الرسمى المنوط بالتنظيم ككل على الوظائف التى داخل التنظيم، حيث يُحدد لكل وظيفة مهمة معينة وعمل محدد داخل نطاق مسئولية من يشغل تلك الوظيفة، بحيث لا يتدخل الموظف فى أداء عمل الآخرين.

٢) التخصص فى العمل:

أىّ تختص الوظيفة بتخصص محدد وفقاً لمعايير ثابتة وضعتها المنظمة.

٣) وجود هرم لعلاقات السلطة وتدرج الوظائف:

حيث تُشرف المستويات الإدارية الأعلى على المستويات الإدارية الأدنى وتتحدد علاقات ومجالات الرئاسة هرمياً بما يكفل إنجاز وأداء الأعمال بدقة دون وجود أدنى تأثير للعلاقات الشخصية بين الأفراد العاملين على أداء العمل، وعادة ما يشغل الوظيفة العليا شخص له خبرة أكبر فى السلم الهرمى للتنظيم.

٤) وجود نظم للالتحاق بالتنظيم:

يتم إلحاق الفرد بالوظيفة داخل التنظيم على أساس التعيين وليس الانتخاب فالتعاقد هو أساس شغل الوظيفة، حيث يُعين الموظف من قبل

مستويات إدارية أعلى، وبناء على توافر خبرات ومؤهلات معينة لأداء العمل تمثل معاييراً لضمان الأداء الجيد.

٥) تحديد طرق وضوابط للأداء:

أى يتم وضع طرق وإجراءات يتم الالتزام بها فـــى أداء الأعمـــال المختلفة فى المنظمة، وتلك الإجراءات تمثل قواعد موضوعية رســمية يــتم تطبيقها بصورة مستقرة ومنتظمة ويلتزم بها جميع العاملين بالمنظمة دون أى اعتبار للاعتبارات الشخصية.

٦) وجود الاتصال الرسمى وفق مستندات رسمية:

حيث يتم تبادل المعلومات وأداء الأعمال وفق ســجلات ومســتندات رسمية مكتوبة، وكذلك توضع جميع القواعد المنظمة للعمل فى صوّرة مدونة ومكتوبة، ويتم رصد التصرفات التى تتم داخل التنظيم وتسجيلها فى شــكل رسمي ومكتوب، حيث يُمثل ذلك سجلاً يعكس كياناً موضوعياً ومستقلاً عن الأشخاص العاملين بالمنظمة، فالمنظمة تعتبر شخصاً معنوياً ومستقلاً عـــن موظفيها، فمن المعروف أن العلاقات المبنيـــة علـــى التـــأثيرات والعوامـــل الشخصية والعاطفية تتعارض مع العقلانية والرشد.

٧) الاستقرار الوظيفى:

حيث تُمثل الوظيفة لمن يشغلها مهنةً رئيسية له، حيث تمثل الوظيفة بالنسبة له احترافاً يمثل مستقبلاً مهنياً فى التنظــيم، وبالتــالى يكــون ولاء الموظف لمهنته ووظيفته ومن ثم للمنظمة التى يعمل بها، حتى وإن تعارض ذلك مع مصلحته الذاتية والاستقرار الوظيفى يمنحه مكانة وتقديراً لذاته مـــن

الآخرين ويتيح له فى ذات الوقت فرصة للترقى فى السلم الإدارى بناء على الأقدمية والجدارة، مع حصول الفرد على راتب التقاعد عند انتهاء خدمته.

*** تحليـل ناقد للنموذج الويبـرى:**

أظهر نموذج "ماكس ويبر" ضرورة المعاملة المتساوية للجمهور ولأفراد التنظيم فى ضوء ضوابط وقواعد قانونية موضوعية، بما يحمله ذلك من مقومات للاستمرارية والاستقرار والذى يؤدى إلى استقرار المجتمع ذاته، وأيضاً فقد وفر النموذج البيروقراطى لويبر علاقات رسمية موضوعية تحكم تصرفات الموظفين بما يحمل الكثير من القيم والسلوكيات الحضارية، علاوة على تغليب ذلك النموذج الاعتبارات الرسمية والفنية على الاعتبارات الشخصية، مما يتيح الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمادية.

وعلى الرغم من تلك المزايا إلا أن نموذج "ويبر" للتنظيم البيروقراطى قد خضع للكثير من أوجه النقد الموجهة إليه والممثلة فى الآثار المترتبة على الأخذ به، والتى لم يتوقع البعض حدوثها، ومن ذلك:

- الجمـود:

نظراً لخضوع الأداء الوظيفى لمجموعة من القواعد والإجراءات الرسمية الثابتة والمستقرة لفترة طويلة.

- الالتزام بالحد الأدنى للأداء :

حيث يلجأ الموظف عادةً إلى الالتزام باللوائح، والتمسك بحرفية النصوص القانونية، بل والتحايل عليها أحياناً على حساب جودة الأداء.

- صعوبة الفصل بين السلوك الوظيفى البيروقراطى والاعتبارات الشخصية للموظف:

فالموظف إنسان له ميوله واتجاهاته وقيمه ومرجعيته الثقافية التى تختلف عما بالآخرين وفقاً لمبدأ الفروق الفردية، وذلك يتيح له تكوين علاقات اجتماعية خاصة قد تدفعه إلى التصرف بأساليب ذاتية أو عاطفية أثناء عمله بالمنظمة.

- عدم التشجيع على المبادرة مع قتل روح الابتكار لدى الموظف فى التنظيم البيروقراطى نظراً لالتزامه الدائم باللوائح والنظم المستقرة وخوفاً من الوقوع فى الخطأ.

- أوجد النموذج البيروقراطى نزعة قوية لدى الموظف إلى الاستئثار بالسلطة وعدم رغبة الرؤساء فى تفويض السلطة، والبت فى أى قضية بأنفسهم مما يُعطل العمل فى كثير من الأحيان ويضعف من عملية اتخاذ القرار فى الوقت المناسب.

وقد أفرز تطبيق النظام البيروقراطى فى العهد الاشتراكى – دون حدوث أى عملية للتطوير لمدة طويلة – الكثير من المشكلات فى الجهاز الإدارى الحكومى، فقد خضع قطاع الصناعة فى مصر للإشراف الحكومى المباشر ومن ذلك تعيين الموظفين فى ذلك القطاع دون وجود حاجة فعلية إلى تعيينهم، مما أسهم فى نمو الجهاز الوظيفى وتضخمه بصورة كبيرة على حساب عملية الإنتاج ذاتها، وقد أدى ذلك التضخم أيضاً إلى زيادة الوحدات الإدارية فى الدولة مما أثر على إجراءات الرقابة والتوجيه والاتصال، مع التأثير السلبى على تحقيق الأهداف من ذلك القطاع الهام ومع ظهور القوانين

التى تحمى العمال – حتى من توقيع بعض الجزاءات على المقصـرين فـى بعض الأحوال – إلى ظهور نوع من السلوك الاتكالى والذى عززه الراتـب الشهرى الثابت الذى يحصل عليه العامل مثل غيره دون الحاجة إلى نوع من التميز أو المزيد من بذل الجهد، وقد أثر كل ذلك على قدرة منافسة المنتجات المصرية فى الأسواق العالمية أمام المنتج الأجنبى.

وكذلك فقد أفرزت تبعية النظام التعليمى بالكامـل إلـى الإشـراف الحكومى وإلحاق الجميع بالتعليم – دون الرجوع إلى قدرات أو اسـتعدادات الطلاب – إلى تزايد أعداد الطلاب الملتحقين بالمؤسسات التعليمية سواء فى مراحل التعليم العام أو فى مرحلة التعليم العالى، مما أدى إلـى الانخفـاض الحاد فى مستوى الخريجين وصعوبة وجود معلم ذى كفاءة وخبرة مع ضعف القدرة على ملاحقة المستحدثات التكنولوجية فى مجال التربية والتعليم لـدى معظم المعلمين، وغير ذلك من السلبيات.

* التنميـة الإدارية والإصلاح الإدارى:

على الرغم من امتلاك الدول النامية – ومنها مصـر – للإمكانـات العادية والبشرية، إلا أن لدى معظمها ضعفاً فى اللحاق بغيرها مـن الـدول المتقدمة أو بعض الدول النامية المتقدمة كالصين وماليزيا وأندونسيا وغيرهم، مما يعكس فشلاً واضحاً فى توجيه وإدارة برامج التنمية فى تلك الدول.

والتنمية عملية يقوم بها المجتمع ككل بكامل إمكاناته وطاقاته وبمـا يحوى من علاقات شبكية وتفاعلية تضم عوامل سياسية واقتصادية وثقافيـة وعقائدية وإدارية، ومن ثم تمثل التنمية عملية حضارية شاملة لكافـة أوجـه النشاط فى المجتمع بما يحقق رفاهية الإنسان وتقدمه، فهى بنـاء للإنسـان

وتحرير لطاقاته وإطلاق لقدراته على العمل البناء، علاوة على أنها اكتشاف وتعبئة لموارد المجتمع وحسن استغلالها.

فالتنمية تمثل فى ذاتها تحدياً مصيرياً، فى عالم ينتقل بتسارع كبير إلى آفاق بعيدة تتيح لمن يمتلك القوة والنجاح القدرة على الهيمنة بما يمتلكه من وسائل التكنولوجيا وقدرة على إنتاجها المستمر، بل وتطويرها فقد أصبحت التنمية تحدياً استراتيجياً أمام بقاء الدول النامية واستمرارها، ومن ثم أدركت بعض الدول النامية ما للتنمية من خطورة ولحاجتها لنوع من الإدارة لمحاولة النهوض واللحاق بالمجتمعات الأخرى فى العالم المتقدم أو النامى على السواء، وأدركت دور الإدارة الهام والخطير فى تقدم كثير من المجتمعات، وخاصة مجتمعات النمور الأسيوية.

ويقصد بإدارة التنمية تلك المراحل التى تبدأ من وضع الأهداف ورسم السياسات المتصلة بتحقيق أهداف التنمية وتنظيم واستغلال الموارد المتاحة بأفضل الوسائل الممكنة لتحقيق أهداف التنمية، وبالتالى فإدارة التنمية تتصل اتصالاً وثيقاً بجميع أبعاد التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية، وليس قصرها على التنمية فى مجال الإدارة فقط (التنمية الإدارية) على الرغم من أهميتها القصوى فى عملية التنمية الشاملة.

إلا أن إدارة التنمية – فى معظم الدول النامية – تواجه ببعض المعوقات والتحديات التى تصعب من إتمام تلك العملية الهامة بصورة سليمة، ومن أبرز تلك المعوقات والتحديات ما يلى:

* **مشكلة الزيادة السكانية المطردة:**

فى كثير من دول العالم النامى يفوق معدل الزيادة السكانية معدلات النمو الاقتصادى مما يمثل معوقاً أمام عملية التنمية بها، وينتج عن ذلك أيضاً

صور من البطالة المقنعة مع مزيد من الضغوط على موارد الدولة بسبب إعالتها لمن لا يساهمون فى عملية الإنتاج، وخاصةً مع تفشى الجهل وهبوط المستوى الثقافى والاجتماعى وضعف المنظومة التعليمية فى الدولة النامية.

*** الأعراف والتقاليد الاجتماعية:**

إن تطوير الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية يحتاج إلى تغيير الكثير مما هو سائد اجتماعياً، وأصبح من الموروثات التى من الصعب تغييرها أو حتى تعديلها فى كثير من الأحيان، وتلك الموروثات تقف حجر عثرة أمام عملية التنمية وتصبح قيداً أمام تقدم الشعوب، ومن ثم تأتى أهمية وجود ما يسمى بثقافة التنمية ونشرها وترسيخها فى أذهان الجماهير وبيان مدى خطورة العملية التنموية فى تغيير أوضاعهم وتحسينها.

*** ضعف الموارد المالية المتاحة:**

لاشك أن رأس المال هو المحرك الرئيسى لأى عملية للتطوير المجتمعى، وإذا كان هناك سوء فى توزيع الأموال على أبناء الشعب الممثل لمجتمع ما أو إذا قل الادخار بسبب تركيزه فى أيدى فئة بعينها دون الآخرين، تعمل لصالحها ولذاتها على حساب مجتمعها كأن تستثمر أموالها ومدخراتها فى استثمارات ذات عاد سريع كالاستثمار العقارى، لا يعود بنفع كبير فى تنمية المجتمع، بل على العكس قد أسهم فى تضخم مشكلة الإسكان فى كثيرٍ من الأحيان بسبب احتكار تلك الفئة لذلك الجانب الاقتصادى.

*** ضعف السياسة النقدية:**

إذا لم يكن هناك مؤسسات تمويلية أو ائتمانية مستقلة، بل تابعة لمؤسسات رئيسية خارج الدولة تؤثر على سياستها، بل ترسم تلك السياسة فى

معظم الأحيان لصالح تحقيق أهدافها الخاصة، فإن ذلك قد يؤثر سلباً على تحقيق الصالح العام للدولة.

* نقص النقد الأجنبي:

إذا لم تستطيع الدول النامية – من خلال صادراتها – الحصول على النقد الأجنبي الكافي لتنفيذ مشاريعها التنموية واستيراد المواد الخام التي تحتاجها تلك المشاريع، فإن خطط التنمية قد تتعرض كثيراً للتوقف أو للتعثر في بعض مراحلها وخطواتها.

* ضعف مستوى الكفاءات الفنية والإدارية:

إن نقص العمال المهرة والفنيين والخبراء والمهندسين ذوى الكفاءة سواء فى الجانب الفنى التخصصى أو فى الجانب التنظيمى الإدارى، قد يؤدى إلى إضعاف عمليات التنفيذ لمشروعات الخطط الموضوعة.

* تفشى السلوك الاستهلاكى:

إن من سمات المواطن فى الدول النامية، ميله إلى الاستهلاك، وخاصة مع زيادة الانفتاح والاتجاه نحو سياسة الاقتصاد الحر، ويقابل ذلك ضعف الوعى بعملية الادخار وأهميتها فى عملية التنمية على المستوى الشخصى وعلى المستوى المجتمعى ككل، وبالتالى ينخفض مستوى دخل الفرد ومدى إسهامه فى زيادة حجم الادخار الموجه لأغراض التنمية فى دولته.

* مشكلة التسويق:

إن حداثة الدول النامية فى مجال التصدير الذى يحتاج بدوره إلى خبرة فنية عالية، مع وجود المنافسة الشديدة من جانب الأسواق العالمية من

حيث سعر وجودة المنتج يخلق مشكلة خطيرة تتعلق بكيفية تصريف الدولة النامية لمنتجاتها خارجياً، وأيضاً تسويقها داخلياً، نظراً لجودة السلعة المستوردة فى مقابل السلعة المحلية فى أغلب الأحيان.

* نقص المواد الأولية:

تلعب المواد الأولية – وكيفية استغلالها واستخدامها بكفاءة – دورا رئيسياً فى دفع مشروعات التنمية، إلا أن نقص وجود تلك المواد أو ضعف القدرة على استغلالها بكفاءة يؤدى حتماً إلى تعثر عجلة التنمية فى بعض الدول النامية، ويرتبط بتلك الخامات والمواد الأولية مواد الطاقة والوقود وأيضاً مدى توفر البنية التحتية والفوقية اللازمة لتسهيل العمل فى خطط التنمية ودفعه.

* تفشى مظاهر البيروقراطية المستهجنة:

إن تفشى ظاهرة الإهمال وعدم الحفاظ على المال العام من قبل الموظفين فى أجهزة الدول النامية، مع وجود مظاهر واضحة للإسراف، وزيادة الإنفاق وتبديد الكثير من الأموال على كبار الموظفين، وعدم اللجوء إلى اتباع الأساليب العلمية فى الإدارة وتغليب أهل الثقة والولاء على أهل الخبرة عند الاختيار والتعيين لشغل الوظائف العليا، كل ذلك يعمل على مقاومة حركة التنمية فى الدول النامية ويؤدى إلى تعثرها فى النهاية.

وأخيراً فللجهاز الإدارى للدولة دوراً هاماً فى دفع عملية التنمية وإداراتها على النحو الذى يؤدى إلى نجاح عملية التنمية فى المجتمع باعتباره المنفذ للسياسة العامة التى تتبناها الدولة وتعبر عن إدارة ممثلى الشعب فى البرلمان والذين بدورهم يمثلون نبض الجماهير من خلال العملية التشريعية

التى يقومون بها فى كافة المجالات الزراعية والصناعية والتعليمية والصحية وغيرها، ومن ثم فعلى الجهاز الإدارى للدولة أن يُطور من نفسه ويخلق مناخاً صحياً لعملية التنمية.

أما عن تنمية الإدارة ذاتها، فهى عملية ضرورية يجب أن تتميز بالاستمرار والديمومة، وقد برزت أهمية التنمية الإدارية بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى.

حيث نادى البعض بضرورة انفصال الملكية عن الإدارة وضرورة اعتماد المنشأة على فئة من المديرين المحترفين لتولى المشروعات الكبرى وإدارة المنظمات الضخمة، وصاحب ذلك حدوث تطور كبير فى العلوم الإدارية نتيجة تطبيق البحوث والدراسات على تلك المنظمات، علاوة على ما قدمته نتائج العملية الرقابية التى مورست على الوحدات الإدارية فى تلك المنظمات.

ونتيجة تنامى الحركة النقابية، وزيادة دعم العمال والاهتمام بحاجاتهم الإنسانية لم يكن من السهل استمرار استغلال قدراتهم لتوفير أكبر قدر من الأرباح على حساب حقوقهم، ومن ثم اتجه الاهتمام إلى التوازن بين تحقيق الربح والاهتمام بالعامل وتنمية قدراته ومهاراته، وقد شاركت الجامعات فى إجراء البحوث الإدارية والتنظيمية لتنمية العمل الإدارى وزيادة تشجيع العاملين على بذل مزيد من الجهد، علاوة على توصيف العملية الإدارية ووصف وظائفها واكتشاف أى خلل أو قصور أثناء العمل، كما اهتمت المنظمات بسيكولوجية التدريب لتطوير مهارة العامل وتوفير الكوادر اللازمة لشغل الوظائف الإدارية فى مختلف الوحدات الإدارية، كما طورت البرامج الخاصة بعملية اختيار أفضل العناصر لشغل تلك الوظائف.

وقد اهتمت الدول النامية أيضاً بالتنمية الإدارية من خلال بعض الخطط الخاصة بالإصلاح الإدارى من خلال إجراء تطوير للهياكل التنظيمية فى منشآت الأعمال لتصبح أكثر كفاءة وقدرة على تحقيق الاستمرار والتطور المستمر فى عالم يتصف بالتغير السريع والمنافسات فى السوق العالمى، وقد زاد الوعى لدى السلطة السياسية فى معظم الدول النامية بضرورة التعامل مع الإدارة على أنها علم له أصوله ومنهجيته وقواعده وأدواته وبحوثه الخاصة المتميزة، مع ضرورة إتباع أساليب الإدارة الحديثة فى جميع المنظمات، بالإضافة إلى العمل على نقل الخبرة والمعرفة من الدول المتقدمة إليها.

الإصلاح الإدارى:

لاشك أن الإصلاح الإدارى هو وسيلة الدولة لتنفيذ برامج حكوماتها، ومن ثم النهوض بمستوى الأداء وتطوير الخدمات التى يقدمها الجهاز الحكومى، فمعظم الدول تولى اهتماماً واسعاً بعملية الإصلاح الإدارى كعملية مستمرة ومتكاملة تشمل جميع عناصر ووظائف العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وشئون أفراد....الخ، إلا أن الإصلاح الإدارى يتركز غالباً فى التطوير التنظيمى، لأن وسيلة الإصلاح الرئيسية تكمن فى تنظيم الجهاز الإدارى للدولة على أسس علمية سليمة بهدف تحقيق أهداف معينة.

ومن ثم فإن الإصلاح الإدارى يمكن اعتباره عملية إعادة تنظيم الجهاز الإدارى للدولة للقيام بوظائفه الجديدة على ضوء السياسة العامة التى تهدف إلى تحقيق التنمية، وبالتالى فهو يُمثل تغييراً أصيلاً فى العمل والتنظيم وفى نظرة الأفراد لكل هذه الأمور، ولا يمثل إحداث تغييرات طفيفة، إنما يُمثل إحداث تغييرات جوهرية فى الفكر ومن ثم فى أنماط السلوك البشرى.

ومن المعروف أن التخطيط فى مجال الإصلاح الإدارى تخطيط مستمر بطبيعته بما يكفل مواجهة مقتضيات التطوير والاستمرارية التى تفرضها طبيعة المشكلات الإدارية، ولذا وجب أن تكون خطة الإصلاح والتطوير للإدارة خطة عامة مستمرة وشاملة تضمن شتى البرامج الكفيلة برفع كفاءة الجهاز الإدارى للدولة.

ولذلك فإن العديد من الدول تقوم بمراجعة أنظمتها وتنظيماتها الإدارية فى محاولة منها لرفع كفاءة الجهاز الإدارى والقضاء على أسباب الشكاوى المتعلقة بتنفيذ القوانين واللوائح والإجراءات الإدارية بسبب ما يكتنفها من تعقيدات تضفى على الجهاز الإدارى للدولة صفة الجهاز البيروقراطى الفاسد، وصفة التخلف الإدارى.

ويعانى الجهاز الإدارى للدولة من بعض مظاهر التخلف الإدارى، ومن أهمها:

- ميل الجهاز الإدارى للدولة إلى التضخم، وزيادة عدد الوحدات المكونة له، من خلال الزيادة الكبيرة فى عدد الوزارات والأجهزة الإدارية، مما نتج عنه تعويق عمليات الإشراف والتوجيه بصورة كبيرة.
- عدم استناد التنظيم الإدارى على أسس علمية سليمة، مع ضعف الهياكل التنظيمية الموجودة.
- افتقاد معظم القيادات الإدارية فى المنظمات الحكومية للمهارات الإدارية نتيجة قصور عمليات التنمية لقدرات هؤلاء، مع عدم وجود معايير سليمة لاختيار القادة الإداريين، والتركيز على التخصص المهنى فقط عند المفاضلة فيما بينهم.

- تعدد وتضارب القوانين واللوائح المنظمة والقرارات وإجراءات وأساليب العمل، وعدم مناسبتها لروح العصر وإيقاعه السريع، علاوة على كثرة عدد المراحل التى يمر بها القرار حتى يتم تنفيذه وإنجاز العمل.

- افتقار العديد من الموظفين للخبرة والدراية بالعمل، بالإضافة إلى قصور عمليات التدريب فى الجهاز الإدارى بصورة عامة.

- هبوط مستوى الكفاءة الإنتاجية نتيجة تكاسل القائمين على التنفيذ وإهمال الرؤساء المكلفين بالإشراف على أعمالهم.

- الإسراف فى الإنفاق من الأموال العامة، على بعض المظاهر غير الضرورية كالسيارات والديكورات والمكاتب الفاخرة لكبار موظفى الدولة.

- ضعف قدرة الجهاز الإدارى على اللحاق بالتغييرات المستمرة والاتجاهات الإدارية الحديثة، والتى تتطور باستمرار مع دعم الأبحاث والدراسات التى تجرى فى مجال الإدارة بصفة مستمرة.

- هبوط معنويات الموظف العام بصورة عامة واتصافه بالسلبية وعدم المبالاة مع ميله إلى التهرب من المسئولية.

- وجود ضعف عام فى الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين وبين بعضهم البعض، مما ينعكس على مستوى الأداء الوظيفى بشكل كبير، مع بطء الإجراءات المتبعة لتنفيذ عمل معين، مع كثرة الأعمال الورقية المكتبية وتعدد التوقيعات على تلك الأوراق.

- ضعف الثقة بين موظفى الجهاز الإدارى فى الدولة، والجمهور المتعامل معهم بسبب استبداد وسوء معاملة بعض الموظفين لهؤلاء الجمهور، مما

شكل صورة ذهنية لديهم عن الجهاز الإدارى باعتباره مصدر للسلطة الاستبدادية التى تعرقل تحقيق أهدافهم وتعطيل مصالحهم.

- ضعف العمليات الإحصائية وقلة الإحصاءات الدقيقة عن الجهاز الإدارى بصفة عامة وعن المشروعات التى يقوم بها، مع جمود السياسات المتبعة وعدم تطويرها لفترات طويلة بالإضافة إلى افتقار فاعلية الجهاز الإدارى للقيام بعملية التطوير.

التطور التاريخي للجهاز الإدارى فى مصر:

شهدت مصر نظام الوزارة وبدأت الإدارة العامة فى مصر نتيجة المرسوم الخديوى الذى أصدره الخديوى إسماعيل فى عام ١٨٧٨م، مما يُمثل أسلوباً لإصلاح الإدارة المصرية، إلا أن ذلك الإصلاح قد واجه ضغوطاً مالية وسياسية بسبب تأثير نفوذ إنجلترا وفرنسا فى ذلك الوقت.

وبقدوم الاحتلال البريطانى لمصر عام ١٨٨٢م، فقد اعتمدت سياسة الاحتلال على ضرورة الاعتماد على الجهاز الإدارى فى تحقيق السيطرة على البلاد بأقل التكاليف ولذلك شغل الأجانب – وخاصة البريطانيين منهم – المراكز الإدارية العليا مع تعيين عدد كبير من الاستشاريين والخبراء الإنجليز بخاصةً فى الوزارات المصرية، إلا أن المستشار قد امتلك سلطة فعلية مؤثرة على كل من الوزير والجهاز الإدارى للوزارة مما حقق سيطرةً كبيراً على الإدارة المصريةً وحققت سيطرة بريطانية على مقدرات الدولة المصرية.

ومع ظهور الأحزاب السياسية خضعت الخدمة المدنية العامة فى الدولة للاستقطابات والمناورات الحزبية باعتبار أن جهاز الخدمة العامة يُمثل قوة ضغط مهمة خصوصاً فى المناطق الريفية، حيث سعت الأحزاب

لاستقطاب تلك المناطق والاستحواذ عليها لضمان تأييدها وضمان ولائها، وأيضاً فقد كان الجهاز الإداري المدني مطمعاً للقوى الحزبية لضمان الاستحواذ على أفراده الذين يمثلون الصفوة المتعلمة فى البلاد، ولكن لم يصاحب ذلك إسهامات حزبية لتطوير الجهاز الإدارى، ولذلك ظل هذا الجهاز نموذجاً متخلفاً للإدارة العامة ومظهراً للفساد الإداري، مما انعكس على عدم رضا الرأى العام وقتئذ عن الخدمات العامة المقدمة مما اضطر الحكومة إلى استدعاء الخبير الإنجليزى "سنكر" عام ١٩٥٠، والذى اختص بشئون الخدمات العامة، حيث قام بدراسة مشكلات الخدمة العامة المقدمة وتقييمها تمهيداً لوضع حلول مناسبة لها.

- وقد وضع "سنكر" تقريراً وافياً عن دراسته، حيث احتوى ذلك التقرير بعض التوصيات، والتى كان من أبرزها ما يلى:

١- ضرورة وجود ديوان لشئون الموظفين يتميز بالاستقلالية، ويتكون من أربعة إدارات عامة، إدارة للقوى العاملة للموظفين الحكوميين وتقرير درجات وظائفهم وإدارة للكادرات المهنية والفنية وإدارة للتدريب وإدارة للشئون العامة للموظفين.

٢- أهمية استبعاد أى تأثير أو نفوذ أو تدخل شخصى أو تأثير سياسى فى تعيين الموظفين العموميين.

٣- إلغاء أى وظيفة شرفية أو غير ضرورية، نظراً لأن أعداد موظفى الدولة أكثر مما يجب مع مرتبات غير كافية نظراً لعدم وجود جهة رقابية مركزية.

٤- ضرورة إعادة توزيع الأعمال فى الجهاز الحكومى.

٥- أهمية تحديد الدرجة للوظيفة لا للموظف عند تحديد درجات الوظائف العامة.

٦- ضرورة الاعتماد على مبدأ تكافؤ الفرص عند اختيار الموظف العام ضماناً لنجاح الإدارة الحكومية.

٧- الاهتمام بإنشاء كوادر خاصة للمهن المختلفة، وعدم إخضاع جميع المهن - على اختلافها- لكادر واحد عام.

وكان من نتيجة ذلك إنشاء ديوان الموظفين بالقانون رقم (١٩٠) فى ٢٢ أكتوبر عام ١٩٥١م، وإصدار القانون الخاص بموظفى الدولة رقم (٢١٠) فى ٢٨ أكتوبر عام ١٩٥١م أيضاً، ومع تطبيق القانون رقم (٢١٠) فقد كشفت عملية التطبيق والممارسة العملية عن وجود ثغرات اقتضت صدور تشريعات تعدل من أحكام قانون الموظفين، وفى عام ١٩٥٤م تم إنشاء مجلس الخدمات لدراسة المشروعات فى قطاع الخدمات نتيجة التوسع الكبير فى النشاط الحكومى، وتم تشكيل لجنة مكونة من وكلاء الوزارات برئاسة وزير الدولة لشئون التخطيط القومى ورئيس اللجنة الوزارية للخدمات وذلك فى عام ١٩٥٧م، حيث قام ديوان الموظفين بتنفيذ الخطة، ثم بدأت عمليات ترتيب الوظائف، وكان من نتيجة ذلك أن تم إنشاء إدارة عامة للتنظيم وترتيب الوظائف المدنية بالقرار الجمهورى رقم (١٦٦٣) لسنة ١٩٦٠م، حيث تم تحديد عدد الموظفين ودرجاتهم فى المصالح والوزارات، وأيضاً تم مراجعة مشروعات الميزانية فيما يتعلق بالوظائف من حيث أعدادها ودرجاتها بما يخدم الصالح العام.

وفى عام ١٩٦٢م، استدعت الحكومة المصرية الخبيرين الأمريكيين "لوثر جوليك"، و"جيمس.ك. بولوك" لتقديم تقرير بعد دراسة الوضع الراهن

للجهاز الإدارى، حيث أثبت التقرير وجود بعض جوانب الخلل والقصور وقدم الخبيران بعض التوصيات والمقترحات للإصلاح الإدارى، وتم الاستعانة ببعض تلك المقترحات والتوصيات.

وقد تم إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة عام ١٩٦٤م بالقانون رقم (١١٨) وقد حل محل ديوان الموظفين بسلطاته واختصاصاته عدا ما تم إلغاؤه منها، وكان من أهداف ذلك الجهاز تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاية الإنتاجية وتحقيق العدالة بين العاملين، مع التأكد من مدى التزام الأجهزة التنفيذية بالقيام بمسئولياتها تجاه الجمهور والدولة.

وتم تشكيل الجهاز من رئيس بدرجة وزير بسلطات الوزير، ويتولى الجهاز بمعاونة عدد من الوكلاء والأعضاء للقيام بما يلى:

- تطوير الخدمات المدنية المقدمة من خلال تطوير النظم الخاصة بها.
- اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الآراء وتقديم المشورة فى المشروعات المتعلقة بشئون الموظفين قبل أن يتم إقرارها بصورة نهائية.
- دراسة مدى الاحتياجات من العاملين (كماً وكيفاً) فى مختلف المهن والتخصصات بالتعاون مع الجهات المختصة، ووضع معايير ونظم لاختيار هؤلاء العاملين وتوزيعهم لشغل الوظائف على مبدأ تكافؤ الفرص.
- إعداد البحوث والدراسات الخاصة بعمليات تطوير الإدارات العامة فى الجهاز الإدارى للدولة، بهدف تحسين الخدمات المقدمة للجمهور.
- تقديم مقترحات خاصة بسياسة المرتبات والترقيات والعلاوات بأنواعها، والبدلات والمكافآت وغيرها من المسائل المالية المتعلقة بالموظف العام.

- اقتراح تنفيذ بعض السياسات وخطط التدريب الإدارى للعاملين ومتابعتها، ووضع تصورات للاعتمادات المالية اللازمة لذلك.

- وضع القواعد والنظم الخاصة بترتيب الوظائف، ومراجعة مشروعات ترتيب وموازنات الوظائف للأجهزة الإدارية قبل اعتمادها من السلطات المختصة مع تقديم المعونة الفنية المتخصصة لأى جهاز من الأجهزة الإدارية للدولة فى ذلك الشأن.

- مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة، وإعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات بعض الأجهزة القائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة.

وقد برز دور الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى تيسير الخدمات المقدمة للجمهور وتبسيط إجراءاتها وتوفير جهد المواطن والتقليل من معاناة الجمهور فى قضاء الخطوات التى يتطلبها أداء عمل الموظف العام لتقديم خدمة معينة للمواطن وإلغاء ما ليس ضرورى منها وتحديد المستندات والنماذج المطلوبة واستبعاد ما ليس ضرورى منها، وأيضاً تحسين مواقع أداء الخدمات الحكومية بما يضمن راحة العاملين والمتعاملين مع الجهاز الإدارى، مع تحديد توقيتات زمنية محددة للحصول على الخدمة مع عدم التأجيل أو التباطؤ فى أدائها طالما توافرت المستندات وانطبقت الشروط لمنح تلك الخدمة للمواطن، بالإضافة إلى تبنى سياسات ونظم تحفيز مادى جديدة تؤدى إلى جعل مواقع أداء الخدمات الحكومية بمثابة مواطن الجذب الوظيفى للعاملين بالوحدات الإدارية، مع المباعدة بين الموظف وبين أسباب الانحراف والمناخ المؤدى إليه من خلال تبنى سياسة الفصل بين طالب الخدمة ومقدمها بقدر الإمكان، وأيضاً توفير السبل الكفيلة بمشاركة المواطن فى تحديد الشكل الأمثل لتقديم الخدمة المطلوبة له، مع تدعيم حقه فى الشكوى، والاهتمام

بدراسة شكواه، والتأكد من مدى رضا الجمهور عن مستوى أداء الخـدمات المقدمة إليهم، ومساعدة المواطنين في الحصول على الخدمة المطلوبة لهـم من جهة واحدة فقط دون التردد على جهات أخرى توفيراً لجهد المواطن، مع توحيد رسوم أداء الخدمة فى جميع الأقاليم والمحافظات، وإلغاء الرسوم التى لا تستند إلى أساس تشريعى أو قانونى.

وأيضاً تركز اهتمام الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة على الاهتمام بالعنصر البشرى أى بالموظف وتحسين أحواله المعيشية، حيث عمل الجهاز على حصر الوظائف الشاغرة لدى الوحدات المختلفة بالجهاز الإدارى للدولة، وعلاج مشكلة التضخم الكبير فى ذلك الجهاز الإدارى وإلغاء الوظائف الزائدة عن حاجة العمل الفعلى واستحداث وظائف ضرورية جديدة تحتاجها الوحدات مع ربط التعيين باحتياجات العمل الفعلية والحقيقية، والتيسير علـى العـاملين بفتح وإطلاق الحصول على الأجازات ومدد الإعارات والنقل إلى جهات قريبة من محل الإقامة ومن الأمثلة على ذلك إعطاء المرأة الحق فى العمل نصـف الوقت مقابل الحصول على نصف الأجر واستصدار بعض القـوانين بتعـديل قوانين أخرى تحقق مزايا للعاملين وأخيراً العمل على تدبير احتياجات بعـض الوحدات عن طريق النقل من الوحدات التى بها عمالة زائدة.

<u>أهمية وفوائد الإصلاح الإدارى:</u>

- يُعتبر الإصلاح الإدارى ضرورة علمية وعمليـة فـى حـالات حـدوث الثورات وانهيار النظم الاقتصادية.
- الإصلاح الإدارى ضرورى فى حالات ظهور الاكتشافات الحديثة وما يتبعهـا من تكنولوجيات أو اختراعات مصاحبة ومؤثرة فى تطوير أساليب الحياة.

- الإصلاح يصبح شيئاً حتمياً فى أعقاب حدوث تغييرات سياسية تستدعى إعادة تنظيم الجهاز الإدارى للدولة كلياً أو جزئياً، كالتحول من الاشتراكية إلى التعددية الحزبية واقتصاد السوق...الخ.
- الإصلاح الإدارى يكون ضرورياً في حالات الفشل أو إخفاق أى جهاز إدارى فى تحقيق دوره مما يجعل من الرأى العام عنصراً للضغط فى اتجاه الإصلاح.

ويحتاج الجهاز الإدارى فى مصر لإدخال تحولات إدارية أساسية على الأجهزة الحكومية وإعادة تنظيمها بما يكفل تحسين الأداء والخدمات التى تقدمها، وترجع أهمية وضرورة إدخال تلك التحولات الإدارية ما يتسم به الجهاز الإدارى من تضخم بيروقراطى يتمثل فى النمو المطرد للوحدات الإدارية المكونة له والذى يظهر الانخفاض الملحوظ فى الإنتاجية فى الوقت الذى يزيد فيه عدد الموظفين عن حاجة العمل الفعلى وغير ذلك من المظاهر السلبية، كذلك ينتشر ما يعرف بالفساد الإدارى المتمثل فى تفشى الرشوة والمحسوبية والاختلاس والمحاباة فى عمليات الترقية والتعيين وغير ذلك.

وعلى الرغم من محاولات الإصلاح الإدارى فى مصر، إلا أن تلك المحاولات لم تحقق النتائج المرجوة منها بسبب مقاومة الموظف العام لفكرة الإصلاح بصفة عامة وتشككه فى جدوى عملية الإصلاح ذاتها، علاوة على وجود أزمة ثقة بين الجهاز الإدارى والمواطن المتعامل معه مما ينعكس سلباً على مدى استقبال المواطن لفكرة الإصلاح وجدواها، كذلك فالحلول الشكلية التى تم الأخذ بها فى كثير من الأحيان تم فشلها لكونها غير منبثقة من طبيعة المشكلة ذاتها.

ومن ثم ينصح الخبراء بضرورة بناء أى برنامج للإصلاح الإدارى على بعض الأسس والمبادئ حتى نضمن نجاحه، ومن أبرز تلك الأسس ما يلى:

أ- الابتعاد عن الحلول الشكلية للمشكلات الإدارية، بل اللجوء إلى الحلول الجذرية التى تؤدى إلى إحداث تغييرات حقيقية.

ب- الابتعاد عن الشعارات التى لا تتصل بالحلول الحقيقية للمشكلة الإدارية بل تبتعد فى معظم الأحيان عن الإمكانيات المتاحة لحل المشكلة.

ج- التعاون بين موظفى الإدارة العليا والمنفذين فى الإدارة الدنيا فى وضع الحلول المقترحة، وعدم الاستهانة بآراء ومقترحات صغار الموظفين، فقد تحمل الكثير من الحلول الواقعية.

د- إفساح المجال لتطبيق البرنامج الإصلاحى بصورة كاملة حتى يؤتى نتائجه ونستطيع الحكم عليه دون التسرع فى البحث عن البديل.

الفصل السابع

إدارة الأفراد

" شئون العاملين"

الفصل السابع

إدارة الأفراد "شئون العاملين"

مما لاشك فيه أن أى منظمة لا تستطيع أن تعمل أو تحقق الأهـداف الموضوعة لها بدون استخدام الأفراد وكفاءة هؤلاء الأفراد يُسهم فى زيـادة قدرة هذه المنظمة على تحقيق تلك الأهداف، ومن ثم فإن إدارة هؤلاء الأفراد من أهم مسئوليات المدير التنفيذى فى أى مجال عمل داخل المنظمة.

وتمثل إدارة الأفراد مجموعة من القواعد والأساليب الخاصة بتنظيم ومعاملة العاملين بالوحدة الإدارية، بما يسهم فى الحصول على أقصـى مـا يمكن الحصول عليه من جهود وإمكانات وطاقات وقدرات كل فرد فيها، وبما يحقق كفاءة الأداء لذلك الفرد ومن ثم الجماعة التى تشمله داخل تلك الوحدة، وبالتالى تحصل المنظمة على أفضل النتائج.

وإدارة الأفراد – كوظيفة – تختص بتكوين هيكل مناسب من القوى العاملة ذات مستوى مناسب من المهارات والقدرات المناسـبة لاحتياجـات المنظمة، ثم القيام بتدريب وتنمية هذه المهارات بصورة مستمرة، مع إثابـة الأفراد بصورة تتفق وتتلاءم مع المجهود المبذول، وتحقيق نوع من التنسيق والتكامل بين كلٍ من مصالح الأفراد والمنظمة ومنع حدوث أى تضـارب أو تعارض بينهما، مع الاهتمام بتوفير الرعاية والخدمات اللازمة لهم بغـرض تحقيق الأهداف التى وضعتها المنظمة.

وتُبنى إدارة الأفراد على عدد من الأسس والقواعد الخاصة بكيفيـة التعاملات مع الأفراد، والإدارة الفعالة هى التى تعمل على استغلال قـدرات هؤلاء الأفراد لديهم بأقصى طاقة ممكنة، تأكيداً للرضا الذاتى بالإضافة لرضا

الجماعة أيضاً، على أن تراعى إدارة الأفراد طبيعــة العــاملين الشخصــية وتحثهم على الانتماء إلى الجماعة التى يعملون خلالها فذلك يؤدى بالضرورة إلى ردود أفعال إيجابية تجاه المنظمة التى يعملون فيها.

* مجالات عمل إدارة الأفراد:

١) تخطيط القوى العاملة:

تعمل إدارة الأفراد فى أى منظمة على الحصــول علــى الكفــاءات المختلفة بغرض تحقيق أهداف تلك المنظمة، وذلك من خلال تشــكيل هيكــل للقوى العاملة والذى تبنى عليه باقى مهام ووظــائف إدارة الأفــراد، وتضــع مسئولية تخطيط القوى العاملة على عاتق وزارة القوى العاملة بالاشتراك مــع بعض الوزارات كوزارة التخطيط ووزارة التعليم، حيث مــن الضــرورى أن يكون هناك ارتباط بين خطط وزارة القوى العاملة وكل من وزارتى التعلــيم والتخطيط وغيرها للتعرف على احتياجاتها من القوى العاملة للسنوات القادمة.

٢) التنمية الإدارية والتدريب:

بعد الحصول على الأفراد اللازمين للوظائف المختلفة، تــأتى الخطــوة الثانية المتمثلة فى ضرورة تدريب هؤلاء الأفراد وتنمية قدراتهم، حيــث يســتفيد هؤلاء الكثير من المعارف الضرورية لرفع كفاءتهم وزيادة مهاراتهم فى العمل.

٣) تحليل وتوصيف الوظائف:

الوظيفة العامة هى منصب مدنى يقتضى من شاغلها القيام بواجبــات محددة وتحمل مسئوليات معينة، والوظيفة مستقلة عمن يشغلها، حيث يتم تحديــد

الحقوق والواجبات والمسئوليات الخاصة بالوظيفة قبل شغلها بالفرد (الموظف)، حيث لا تتأثر تلك الوظيفة باستقالة الموظف أو إنهاء خدمته أو تقاعده.

ويُعنى توصيف الوظيفة تحديد اسمها والذى يدل على طبيعة العمل ومستواه، ووصف عام للوظيفة يتضح منه معالمها ومستوى صعوبة مسئولياتها، علاوة على تحديد مسئوليات شاغلها مع علاقات العمل المفروضة من الوظيفة على شاغلها وأيضاً شروط شغل الوظيفة من مؤهلات وخبرات من الواجب توافرها فيمن يشغلها.

أما عن تحليل الوظيفة، فتعنى تفتيت الوظيفة إلى عناصرها الأولية المكونة لها بهدف دراسة أثر كل عنصر منها على الواجبات الخاصة بالوظيفة، ومن ثم دراسة جميع هذه العناصر فى مجموعها لتحديد المستوى الإجمالى لتلك الوظيفة، وبذلك فتحليل الوظيفة لا يعتبر هدفاً فى حد ذاته، وإنما وسيلة للكشف عن أهمية الوظيفة وتحديد أثرها على تشغيل الهيكل الوظيفى ككل ومستواها فى ذلك الهيكل كما أنها تُمثل مدخلاً لتجميع الوظائف فى فئات وتقسيم كل فئة داخلياً مع تحديد الدرجة التى توضع عليها.

وبذلك فتحليل الوظائف ما هو إلا عملية جمع ودراسة وتسجيل البيانات المتعلقة بواجبات وسلطات الوظيفة وأبعادها المختلفة وظروف العمل المحيطة بها وكذلك المتطلبات الأساسية لشغلها، ويتم تحليل الوظيفة وتوصيفها من خلال إعداد بطاقة توصيف للوظيفة، والتى تعتبر قائمة توضح واجبات ومسئوليات الوظيفة أى معيار لها يُحدد حدود السلطة والمسئولية لتلك الوظيفة.

أهداف تحليل وتوصيف الوظائف:

مما سبق يتضح أن الوصف الموضوعي للوظائف يهدف إلى تحقيق ما يلى:

* وضع الفرد المناسب فى المكان المناسب (الوظيفة المناسبة).
* تحديد واجبات ومسئوليات ومهام كل وظيفة تأكيداً لمبدأ تحمل المسئولية والمحاسبية فى نفس الوقت.
* دراسة دوافع وسلوك الموظفين العموميين لتحديد المتغيرات المؤثرة ومحاولة التحكم بها وتوجيهها لخدمة تحقيق الأهداف العامة للمنظمة.
* وضع أنظمة للأجور والحوافز بما يساعد على جذب الكفاءات للعمل بالمنظمات الحكومية وحث الموظفين فى أجهزة الدولة على بذل المزيد من الجهد لتحقيق أهدافها العامة.
* وضع برنامج متكامل للاحتفاظ بمعنويات وسلوكيات العاملين على أعلى مستوى ممكن، مع العمل على تحسين مهارات العلاقات الإنسانية للموظف العمومى، مع تدعيم العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين.

٤) تقييم الوظائف:

ويُقصد بتقييم الوظائف عملية تحديد الأهمية النسبية للوظائف المختلفة داخل المنظمة فى ضوء مقوماتها الأساسية السابق تحديدها مسبقاً عند القيام بعملية التحليل، وبذلك فتقييم الوظائف يعنى قياس مواصفات الوظيفة علاوة على مواصفات شاغلها.

ويُسهم تقييم الوظائف فى تحقيق الترابط المنطقى بين ثلاث عناصر:

١- طبيعة العمل الذى يؤديه الفرد ومستواه.

٢- مطالب تأهيل الفرد (مستوى التعليم - الخبرة - القدرات والمهارات الفنية والإدارية).

٣- الأجر الذى يمنح للفرد فى عمله بما يتناسب مع حجم العمل وطبيعته وأيضاً مع مطالب التأهيل الضرورية للالتحاق بالوظيفة.

*** أهميـــة تقييم الوظائف:**

- يُعتبر تقييم الوظائف أساساً عادلاً لتحديد الأجور والمرتبات.
- يُسهم تقييم الوظائف فى زيادة دقة عمليات الاختيار والتعيين، من خلال تخطيط الاختبارات والمواقف المناسبة لطبيعة الوظائف التى تم تقييمهـا والتى تكشف عن أفضل وأصلح المتقدمين لشغل تلك الوظائف.
- يساعد تقييم الوظائف فى وضع أساس منطقى وموضـوعى لتخطـيط القوى العاملة بالمنظمة والمساعدة فى إعداد موازنة الوظائف.
- يُسهم تقييم الوظائف فى تحديد صلاحية إجراءات الترقية والنقل وترشيد عملية تقدير كفاءة وأداء العاملين بالمنظمة، والمسـاعدة فـى عمليـات التدريب.

- كيفية تقييـم الوظائف:

<u>١- المدخل غير الكمى فى تقييم الوظائف:</u>

ومن أمثلته نظام ترتيب الوظائف "Ranking System"، ونظـام تدرج الوظائف أو التصنيف الوظيفى "Job Classification":-

أ) نظام ترتيب الوظائف:

ويُمثل الأسلوب الأبسط فى تقييم الوظائف، حيث يتم الحكم على الوظيفة إجمالياً عند تحديد أهميتها النسبية بالنسبة لغيرها من الوظائف، ويتم ذلك من خلال الترتيب البسيط أو بالمقارنة الزوجية، حيث يعتمد الترتيب البسيط على قيام مجموعة من الخبراء والمتخصصين بدراسة كل وظيفة من واقع بطاقة التوصيف المعدة سلفاً، ثم إجراء مقارنة بين الوظائف بعضها ببعض، ثم ترتيبها وفقاً لأهميتها، ويقوم كل خبير أو مُتخصص بوضع ترتيب لكل وظيفة – بحسب أهميتها – من وجهة نظره وبناء على العوامل التى تدخل فى تكوين هذه الوظيفة، فيضع الوظيفة التى تحتل المركز الأول فى الترتيب الأول، والوظيفة التى تحتل المركز الأخير فى المرتبة الأخيرة، والوظيفة التى تحتل المركز المتوسط فى منتصف القائمة، ثم يُرتب باقى الوظائف بين المستويات الثلاثة بناءً على الأهمية النسبية لكل وظيفة، وفقاً لعدد العوامل التى تدخل فى تكوينها كما يراها الخبير ذاته.

ب) أسلوب المقارنة الزوجية:

وفيه يتم مقارنة كل وظيفة بالوظائف الأخرى، فيتم إجراء مقارنة بين كل وظيفتين معاً، ثم يتم تحديد أى الوظيفتين أهم وأعقد من الأخرى (من حيث المسئولية ودرجة الصعوبة)، وهكذا تستمر المقارنة الزوجية للوصول إلى الوظيفة ذات الأهمية النسبية الأعلى.

جـ) نظام تدريج الوظائف:

يعتمد هذا النظام على إنشاء مقياس مدرج لكل مجموعة وظيفية، حيث يُقسم هذا المقياس إلى عدة درجات أو فئات، يُمثل كل منها مستوى وظيفى معين يضم كافة الوظائف المتماثلة من حيث المسئولية والتعقيد.

٢- المدخل الكمى فى تقييم الوظائف:

ومن أبرز أساليبه نظام النقط:

حيث يمر بعدة خطوات، بأن يتم دراسة الوظائف المطلوب تقييمها وتحديد العوامل التى تستخدم فى قياس أهمية الوظيفة، كالمهارة والمسئولية والمجهود ثم ظروف العمل، (وتلك تمثل القيم التى يدفع عنها صاحب العمل عادةً الأجر لمن يعمل لديه)، وبعد ذلك يتم تحديد مستويات لكل عامل أو خاصية وبالتالى درجة وجود كل عامل فى كل وظيفة من الوظائف المختلفة، ويتبع ذلك القيام بتحديد الأهمية النسبية لعوامل التقييم ودرجاتها المختلفة فى كل وظيفة، وغالباً تشكل لجنة من الخبراء للقيام بذلك للاتفاق على تقديرات نهائية، ثم يتم عمل دليل يتضمن عوامل التقييم المختلفة ليكون مرجعاً يتم الاعتماد عليه عند إجراء تقييم لوظائف المنظمة المختلفة.

ويتميز ذلك الأسلوب بسهولة استخدامه وتوفيره للموضوعية فى التقييم نظراً لأن التقييم يتم على أساس مكونات كل وظيفة وليس على أساس الحكم الإجمالى للوظيفة كما فى النظم غير الكمية.

وبالنسبة للقطاع العام المصرى، فقد مرت عملية التقييم بعدة مراحل حتى أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم (٦١) لسنة ١٩٧١م بشأن اللائحة الجديدة لتقييم الوظائف من خلال المادة رقم (٢) والتى تقضى بأن يكون لكل مؤسسة عامة جدول توصيف للوظائف والمرتبات يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها، ومسئولياتها، والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وترتيبها فى داخل أحد المستويات، ويجوز إعادة تقييم الوظائف أو استحداث وظائف جديدة بعد موافقة مجلس الإدارة على أن تعتمد من الوزير المختص.

وفى عام ١٩٧٨ صدر القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨م الخاص بنظام العاملين فى القطاع العام، حيث نصت المادة الثامنة فيه على الآتى: "تضع كل شركة هيكلاً تنظيماً لها، وكذلك جداول توصيف وتقييم الوظائف المطلوبة لها بما يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها وشروط شغلها والأجر المقدر لها، وذلك فى جدول رقم (١) والمرفق بالقانون"، حيث يتم اعتماد الهيكل التنظيمى وجداول التوصيف والتقييم من مجلس الإدارة، ولمجلس الإدارة أن يُعيد النظر فى الهيكل التنظيمى وفى الجداول المشار إليها كلما اقتضت مصلحة العمل ذلك.

٥) الإعلان والاختيار والتعيين:

أظهر القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨م ضرورة الإعلان عن الوظائف الشاغرة، حيث نصت المادة (١٧) منه على ضرورة أن تعلن الوحدات عن الوظائف التى يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة فى صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها وتحدد السلطة المختصة الوظائف التى يكون شغلها بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان، ويمكن الحصول أيضاً على الأفراد عن طريق العقود المؤقتة إما بالساعة أو باليوم، وذلك للحصول على كفاءات وخبرات مدربة ومختارة، وأيضاً تتجنب المنظمة أية التزامات خاصة بالمعاشات أو التأمين أو أية مزايا إضافية أخرى.

وقد يخضع المتقدم للوظيفة لبعض الاختبارات التى قد تكون شفوية أو تحريرية، وقد تتعلق أيضاً ببعض المهارات والذكاء واتساع المعرفة، وكمبدأ عام يتم تعيين الجُدد في أدنى الدرجات الوظيفية ، على أنه يجوز تعيين موظفين من ذوى الخبرة فى الدرجات الوظيفية الأعلى، وذلك فى

حدود ١٠% من الوظائف الخالية، حيث يتم التعيين بالوظائف من الدرجة الأولى فما فوق بقرار من رئيس الوزراء، أما الوظائف الأخرى فيكون التعيين فيها بقرار من الوزير المختص، ويمنح العاملون عند التعيين أول مربوط الدرجة المقررة للوظيفة، وعند التعيين من خارج الجهاز الحكومي يشترط أن تتوفر الشروط العامة فيمن سيتم اختياره لشغل الوظيفة، مثل شرط التمتع بالجنسية المصرية وحسن السير والسلوك، وبلوغ السن المحدد فى اللائحة التنفيذية واجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة مع توفر الخبرة اللازمة لتحمل مسئوليات الوظيفة، وألا يكون الفرد المتقدم قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو يكون قد تم فصله من الخدمة بحكم تأديبى.

أساليب الاختيار والتعيين:

١) طلبات التوظيف:

تهدف طلبات التوظيف (طلبات الالتحاق بالوظيفة) إلى ضمان توفير البيانات المطلوبة عن المتقدم لشغل الوظيفة، وبذلك تتمكن الإدارة من تقييم مؤهلاته، وتعمل على استبعاد غير المناسبين والذين لم تتوافر لديهم شروط شغل تلك الوظيفة، كما تُمثل طلبات التوظيف نوعاً من مصادر المعلومات عن المتقدم لشغل الوظيفة الإدارية العليا بصفة خاصة، علاوة على أنها تُمثل وسيلة جيدة وفعالة لحفظ البيانات للرجوع إليها فى المستقبل عند الحاجة إليها.

وطلبات التوظيف عبارة عن استمارة خاصة يملؤها طالب الوظيفة وتضم معلومات خاصة به كالاسم والعمر والمؤهلات الدراسية والخبرات العملية والجنسية والديانة، وسنوات العمل بمجال الوظيفة السابقة....الخ.

وثمة عدة نماذج وصور لطلب الالتحاق، كل منها يناسب وظيفة معينة، فالنموذج الخاص بالمتقدم لشغل وظيفة كتابية يختلف عن النموذج المعد لشغل وظيفة بقسمٍ للإنتاج.

٢) المقابلات الشخصية:

وهى إحدى وسائل الحصول على البيانات والمعلومات عن المتقدم لشغل وظيفة معينة، وهى تتبئ غالباً بمدى النجاح المحتمل للفرد فى وظيفته، وقد تخرج المقابلة الشخصية عن مجال الحصول على المعلومات إلى إعطاء النصيحة للمتقدمين عن فرص التوظف الأخرى البديلة، وتحقيق نوع من العلاقات العامة بين الأفراد وبعضهم البعض.

وثمة أنواع وصور للمقابلات، فهناك المقابلة الفردية والمقابلات الجماعية حيث يقوم بالمقابلة شخص واحد (المقابلة الفردية)، وقد يقوم بها مجموعة من الأفراد لكل منهم أسئلته وملاحظاته، كما نجده فى المقابلات الجماعية الشفهية وهناك مقابلات موجهة (مقيدة) ومخططة بمعنى وجود أسئلة محددة ومكتوبة غير موجهة (غير مخططة)، والتى تتيح المجال للمتقدم لأن يُعبر عن نفسه ويتحدث بحرية ويتطرق إلى بعض الموضوعات ذات الصلة الوظيفية، وغالباً يفضل المقابلات الموجهة أو المخططة عن غيرها نظراً لابتعادها كثيراً عن التحيز الشخصى للمُقابل كما أنها تتمتع بمصداقية عالية للمعلومات المتحصل عليها، علاوة على أنها تعتمد على بعض المعايير للحكم على مدى ملائمة المتقدم لشغل الوظيفة المناسبة له.

٣) الاختبارات:

وتستخدم – عادةً – بعد الانتهاء من دراسة وفحص طلبات التوظيف أو المقابلات حيث يتم استبعاد بعض المتقدمين غير الصالحين لشغل الوظيفة

بصورة أولية، وتُستخدم الاختبارات بصفة خاصة لتعيين الأفراد الجدد فـى المنظمة أو تقييم العاملين من أجل أغراض الترقية.

٤) الفحوصات الطبية:

حيث يتم إجراء بعض الفحوصات الطبية على المتقـدمين بغـرض استبعاد الأشخاص غير القادرين صحياً على أداء العمـل، تفاديـاً لحـدوث مشكلات مستقبلية بشأن هؤلاء الأفراد كحدوث المرض أو كثرة عدد مـرات الغياب عن العمل، علاوة على تجنب دخول الأمراض المعدية إلى المنظمة.

وتتم التعيينات بالجهاز الإدارى الحكومى فى مصر من خلال بعض الأساليب من أبرزها:

- التعيين بواسطة اللجنة الوزارية للقوى العاملة، فقد تبنت الدولة في العهد الاشتراكى مسئولية تعيين جميع الخريجين دون التزام بمعايير خاصـة لشغل الوظائف المتنوعة، مما أدى إلـى تكـدس المكاتـب الحكوميـة بالموظفين دون حاجة فعلية إلى مجهوداتهم، وأيضاً فقـد حـدث خلـل واضح فى عمليات توزيع الخريجين علـى الوظـائف المناسـبة مـع مؤهلاتهم الدراسية، وعلاوة على ذلك فقد تحددت الوظائف على أسـاس ما تخرجه المؤسسات التعليمية، ولم تصبح السياسات التعليميـة خادمـة لعمليات وخطط التنمية.
- التعيينات عن طريق المسابقات، حيث يـتم الإعـلان عـن الوظـائف الشاغرة، واختيار العدد المطلوب مـن بـين المتقـدمين عـن طريـق الاختبارات أو المقابلات أو كليهما.
- التعيين عن طريق النقل والترقية.

- مهام موظفى إدارة الأفراد:

١- تحليل وتوصيف وترتيب الوظائف الجديدة بهدف تحديد واجبات ومسئوليات واختصاصات كل وظيفة، والشروط الواجب توافرها فيمن يشغل تلك الوظيفة.

٢- جمع وتسجيل وتحليل البيانات المتعلقة بمشاكل الأفراد.

٣- وضع الخطط والبرامج الخاصة بتدريب وتنمية الموظف العمومى بما يؤدى إلى رفع مستوى مهارات العاملين ورفع معنوياتهم وإعدادهم لشغل الوظائف الأعلى فى المنظمة.

٤- التأكد من توحيد تطبيق السياسات والإجراءات الخاصة بشئون الأفراد فى الإدارات المختلفة داخل المنظمة.

٥- تحقيق مبدأ وضع الفرد المناسب فى الوظيفة المناسبة مع إتاحة فرص الترقى أمام جميع العاملين من خلال وضع السياسة السليمة للاختيار والتعيين والنقل والترقية وتقييم الأداء.

٦- وضع برنامج خاص لتوجيه سلوك العاملين لصالح الأداء ومن خلال توفير الخدمات المقدمة إليهم والتى تُسهم فى رفع الروح المعنوية لهم.

٧- متابعة أوجه النشاط المختلفة المتعلقة بشئون الأفراد والعمل على تطويرها.

٨- وضع أنظمة للأجور والمرتبات والحوافز، بما يُساعد على جذب الكفاءات للعمل بالمنظمات الحكومية.

٩- حث الموظفين العموميين على زيادة جهودهم لتحقيق الأهداف والسياسات العامة للدولة.

١٠- وضع قواعد خاصة للمحافظة على الانضباط الوظيفي والفصل في المنازعات والشكاوى.

١١- محاولة القضاء على الصعوبات والمخاطر وضمان توفير الرعاية والأمن للعاملين وتحسين ظروف العمل.

*** نظام الأجور والمرتبات:**

يُمثل الراتب مصدراً رئيسياً لدخل الموظف العام، ومعياراً يُحدد مستوى المعيشة الذى يعيش فيه، وهو فى نفس الوقت وسيلة فعالة لدفع العاملين على العمل وبذل الجهد، كما يُمثل الأجر عنصر من عناصر الإنفاق الحكومى على الجهاز الإدارى للدولة وفى ذات الوقت مصدراً للدخل من حصيلة الضرائب المفروضة على الأجور والمرتبات.

والأجر هو المقابل المادى النقدى الذى يحصل عليه الموظف فى مقابل أدائه وشغله لوظيفة معينة، حيث يمثل الأجر الراتب الأساسى علاوة على ما يحصل عليه الموظف من حوافز أو مكافآت أو علاوات، وتتبع الدولة نظام الأجر الزمنى والذى يترتب عليه دفع مرتب ثابت للموظف شهرياً نظير قيام الموظف بواجباته وبمهام وظيفته، وقد تتبع الدولة نظام دفع الأجور للعمالة المؤقتة أو للخبرات الخاصة أو بنظام المكافآت.

ويمكن زيادة الراتب الشهرى للموظف الحكومى من خلال الزيادة التدريجية فى الأجر لنفس الدرجة الوظيفية من خلال إضافة العلاوة الدورية

السنوية للأجر السنوى وفقاً للمادة (٤١) من قانون (٤٧) لسنة ١٩٧٨م، وأيضاً عن طريق العلاوات التشجيعية، ويمكن أيضاً زيادة أجر الموظف العام من خلال الترقية لوظائف ذات مسئوليات أكبر، وبصفة عامة يتم تحديد مربوط لكل وظيفة بحسب درجتها يبدأ به من يشغل الوظيفة لأول مرة، والذى يعتمد على المكانة الاجتماعية للوظيفة.

وقضت المادة (٢٥) من قانون العاملين (٤٧) لسنة ١٩٧٨م على جواز منح السلطة المختصة للعامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة، وذلك بالشروط الآتية:

١- أن يكون الفرد قد حصل على مرتبة "ممتاز" فى العامين الأخيرين.

٢- ألا يُمنح الفرد تلك العلاوة أكثر من مرة كل سنتين.

٣- لا يتم منع العلاوة الدورية فى موعدها عند منح الموظف للعلاوة التشجيعية ويجب ألا يزيد عدد العاملين الحاصلين على تلك العلاوة في السنة الواحدة عن ١٠% من عدد العاملين فى وظائف كل درجة وظيفية، وإذا كان العدد أقل من عشرة تمنح العلاوة لأحدهم (وفقاً لتعديل سنة ١٩٨٣م).

وإذا أمضى الموظف ثلاث سنوات دون استحقاقه للعلاوة الدورية – نظراً لوصول أجره إلى الحد الأقصى المسموح به وفقاً للقوانين المعمول بها– يتم منحه علاوة إضافية بنفس فئة العلاوة المقررة لدرجة الوظيفة وذلك فى الأول من شهر يوليو التالى لمضى المدة المذكورة بشرط ألا يتجاوز

أجره بتلك العلاوة الربط المالى الثابت المقرر لدرجة الوظيفة الأعلى مباشرةً (المادة (٤١) – التعديل الصادر فى يوليو ١٩٨٣).

*** الترقيــات:**

يُقصد بالترقية، تقلد الموظف درجة أعلى فى الســلم الــوظيفى، أى شغله لوظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التى شغلها سابقاً قبل ترقيتـــه، وذلك حتى ولو لم يترتب على ذلك زيادة فى المرتب فى بعض الحالات.

وقد تتم الترقية بمعيار الكفاءة أو الأقدمية أو كليهما طبقــاً لقــوانين العاملين المدنيين بالدولة، إلا أن معيار الكفاءة يكون هو أساس الترقية بالنسبة لوظائف الإدارة العليا، فى حين أن الترقية للوظائف القيادية العليا يكون وفقاً للاختيار ضماناً للولاء السياسى ولصعوبة قياس المهارات القيادية فى بعض الأحيان.

وتهدف الترقية إلى خلق حافز قوى لدى العاملين لبذل أقصى جهود لديهم لزيادة إنتاجهم وتحقيق أهداف المنظمة، علاوة على أن الترقية تضمن توفير العدد الكافى من أصحاب الكفاءات والمهارات العالية وأيضــاً خلــق الشعور بالرضا عن العمل لوجود الفرص أمام الجميع للترقى.

وتُعبر سياسة الترقية غالباً عن وجهة نظر المنظمة فى نمو هيكلهــا التنظيمى كأن تكون سياسة الترقية من داخل المنظمة أو مــن خارجهــا، أو تحدد مواعيد محددة وثابتة للترقيات كأن يكون فى بداية السنة المالية مثلاً.

وهناك قاعدتين رئيسيتين للترقية، القاعدة الأولــى تتصــل بجــدول الأجور وما يتضمنه من درجات مالية وعلاوات دوريــة، والثانيــة تــرتبط

بهيكل الوظائف وقد حدد القانون (٤٧) والقانون (٤٨) لسنة ١٩٧٨م (والخاصين بنظام العاملين المدنيين بالدولة ونظام العاملين فى القطاع العام) عدد الدرجات المتاحة للعاملين كسلم للترقى يبدأ بالدرجة السادسة والخامسة والرابعة والثالثة والثانية والمدير العام ورئيس الإدارة المركزية وينتهى بدرجة رئيس قطاع، مع تحديد بداية ونهاية ربط لكل منها، كما حددت العلاوات الدورية فى كل درجة طبقاً لمستوى الأجر الممنوح للعامل سنوياً، بهدف إفساح المجال لزيادة الأجر سنوياً بمعدلات مناسبة حتى لو لم يتم ترقية الموظف إلى وظيفة أعلى، وهو ما يعالج عملية التكالب على الترقية لزيادة المرتب.

وبالنسبة لهيكل الوظائف فقد حددت القوانين أسلوب وضع هيكل وظائف الوحدات وخصائصه، وكذلك القواعد التى تراعى فى هذا الخصوص والسلطات الممنوحة لجهة الإدارة والجهات المركزية فى هذا الشأن، وهكذا تم تحديد سلم الترقى بالنسبة لكل وظيفة من الوظائف إلى الوظائف الأعلى.

ويُشترط لترقية الموظف ما يلى:

- استيفاء الموظف لشروط شغل الوظيفة التى سيرقى إليها، وفقاً للبطاقة الخاصة بتوصيف الوظيفة كالمؤهل الدراسى والخبرات العملية والتدريبية وغير ذلك.
- ألا يكون الموظف منقولاً حديثاً ولم يمض على نقله أقل من سنة، إلا بشروط معينة، منها أن تكون الوظيفة الجديدة قد تم إنشائها حديثاً، وخلو الوحدة المنقول إليها الموظف ممن يستوفى الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة.

- أن تتم عملية الترقية من الوظيفة السابقة (التى تسبق الوظيفة المرقى إليها مباشرة فى سلم الوظائف) إلى الوظيفة الأعلى عليها مباشرة.
- الأخذ بمعيارى الأقدمية والكفاءة كأساس للترقية.
- اجتياز التدريب المتاح للموظف بالوحدة الإدارية التى يعمل بها.
- يصدر قرار الترقية من السلطة المختصة بالتعيين كما حددها القانون، وتعتبر نافذة من تاريخ صدور القرار بها.

الأجازات والمعاشات وإنهاء الخدمة:

بالنسبة للأجازات بالمنظمات الحكومية، فتنقسم إلى الأجازات الاعتيادية والأجازات المرضية والأجازة الخاصة بالمرأة عند الوضع والأجازات الخاصة علاوة على الأجازات بسبب الدراسة.

وفى مصر يتراوح سن تقاعد الموظف الحكومى بين ٦٠ و٦٥ سنة، فى حين تُصنف المعاشات إلى معاشات عادية وأخرى استثنائية، حيث تنقسم المعاشات العادية إلى المعاش القانونى الذى يتقاضاه الموظف بعد التقاعد عن العمل لبلوغه السن القانونية للتقاعد، بالإضافة إلى معاش التقاعد، والذى يُعطى للموظف بعد انتهاء فترة زمنية معينة سلك فيها ذلك الموظف سلوكاً حسناً وأدى أداءً متميزاً طوال تلك الفترة الزمنية.

واجبات العاملين بالجهاز الإدارى للدولة:

ورد فى المادة (٦٧) والمادة (٧٧) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨م بشأن العاملين فى الجهاز الحكومى للدولة ما يؤكد على الآتى:

١- ضرورة تحرى الدقة فى أداء العمل مع تخصيص الوقت الخاص بالعمل الرسمى لأعمال الوظيفة.

٢- ضرورة الحفاظ على مواعيد العمل (مواعيد الحضـور والانصـراف، وعدم التغيب عن العمل إلا فى الحالات المرخص لها بذلك....الخ).

٣- التعاون مع زملاء العمل لإنجاز الواجبات اللازمة لسير العمل وتقـديم الخدمة العامة.

٤- الاهتمام بحسن معاملة الجمهور وإنجاز مصالحهم دون تباطؤ أو تكاسل أو تهرب من أدائها فى الوقت المناسب.

٥- الحفاظ على كرامة الوظيفة، والابتعاد عن إتيـان الأفعـال المناقضـة للعادات والتقاليد.

٦- الحفاظ على الممتلكات الخاصة بالوحدة التى يعمل بها الفرد، مع عـدم إنفاق المال العام فى غير الأغراض المخصصة له.

٧- الخضوع لأوامر الرؤساء فى نفس المجال الوظيفى فيما يعرف بالسلطة الرئاسية وإطاعة أوامرهم فيما يختص بأداء الأعمال وفقاً لمهام الوظيفة التى يشغلها، علاوة على توجيه المرؤوسـين فـى أدائهـم لواجبـاتهم الوظيفية، وإتاحة الفرصة وإفساح المجال للتعبير عن آرائهم فى حـدود اللباقة وحسن السلوك.

٨- عدم مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها فى القـوانين واللـوائح المعمول بها والتعليمات والنشرات المنظمة لتنفيـذ القـوانين الخاصـة بالعاملين فى الدولة أو الامتناع عن تنفيذها.

٩- حظر إتيان الموظف بأى عمل يضعه موضع الشبهات، مثل شرب الخمر أو لعب القمار أو قبول هدايا أو عمولات مقابل القيام بواجبات الوظيفة أو أن يجمع الموظف أموالاً لأى جهة أو أن يوزع منشورات خاصة أو أن يشترك فى عضوية مجلس إدارة لشركة ما أو يدخل فى تأسيسها إلا إذا انتدب من الحكومة أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام وغير ذلك.

١٠- عدم الإهمال أو التقصير فيما يُسند للموظف مما يترتب عليه ضياع الحقوق المالية للدولة أو الهيئات العامة أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية.

١١- ألا يُخالف الموظف إجراءات الأمن أو يحتفظ لنفسه بالأوراق الرسمية الأهلية.

١٢- عدم إفشاء الموظف العام لسرية الوظيفة إذا اقتضت التعليمات ذلك حتى ولو ترك الخدمة بعد ذلك أو أن يُدلى بأى تصريح عن أعمال وظيفته فى الصحف إلا إذا حصل على تصريح خاص من جهة عمله.

التدريب فى الجهاز الإدارى للدولة:

يُقصد بالتدريب "البرامج الرسمية التى تستخدمها المنظمات والمؤسسات لمساعدة القوى العاملة داخل المؤسسة على كسب الفاعلية والكفاية فى أعمالهم الحالية والمستقبلية، عن طريق تنمية العادات الفكرية والعملية المناسبة والمهارات والمعارف والاتجاهات، بما يناسب تحقيق أهداف المنشأة".

ويُقصد بالقوى العاملة داخل المنظمة، جميع العمال والموظفين ومندوبى البيع والمشرفين فى المستويات التنظيمية المنخفضة، والمستويات الإدارية المتوسطة والعليا.

وللإدارة دور نشط فى مساعدة أفراد المنظمة على اكتساب المهارة والكفاية، ويُستبعد من التدريب – بناء على ذلك – كل نشاط ينتج عنه تعديل للسلوك بين الأفراد لم تنظمه الإدارة أو تشرف عليه، ومساعدة أفراد القوى العاملة يدل على أن التدريب شيء تعاونى يتم بين الإدارة والأفراد المنتسبين للمنشأة، فالتدريب واكتساب المهارات ليس شيئاً يمكن أن تعطيه الإدارة لأفراد القوى العاملة دون مجهود منهم، وإنما هو أمر يتطلب استجابة إيجابية واهتماماً واشتراكاً فعلياً من جانبهم.

ويتضمن التدريب، بجانب العمل على اكتساب الأفراد مهارات ومعلومات جديدة، أوجه النشاط التى تُساعد على تعديل اتجاهات الموظفين وجعلها اتجاهات إيجابية تساعد على تكوين روح الفريق فى العمل والولاء للمنشأة، فالجهود التى ينشأ عنها تكوين اتجاهات إيجابية لدى الأفراد القدامى فى المنشأة تجعلهم يتقبلون الطرق الجديدة ويتعاونون فى نجاحها، تعتبر من الجهود التدريبية، كما أن الجهود التى تبذل لتنمية التبادل السريع للبيانات بين أفراد القوى العاملة فى الأجزاء المختلفة من المنظمة، تساعد على زيادة التعاون وزيادة التنسيق تعتبر جهوداً تدريبية.

* فوائد التدريب:

ترجع أهمية التدريب إلى توفيره مزايا لكل من المنظمة وأفراد القوى العاملة بها، دون أن تكون تلك المزايا التى يحصل عليها أى منهما على حساب الآخر، وتنقسم فوائد ومزايا التدريب إلى ما يلى:

١) مزايا التدريب للمنظمة:

تعود فوائد عديدة من خلال التدريب على المنظمة، ويمكن حصر تلك الفوائد فيما يلى:

أ- المساعدة على رفع كفاية أفراد القوى العاملة، وبذلك يمكن للفرد إنجاز عمله بمجهود أقل وفي وقت أقصر، ويؤدى ذلك إلى زيادة الإنتاج وخفض التالف فى المواد الخام، كما تنخفض تكاليف الوحدة المنتجة.

ب- يعمل التدريب على الحد من حوادث وإصابات العمل، فالفرد المدرب يدرك مخاطر عمله، ويتخذ الاحتياطات الوقائية الكافية ويتعاون فى استخدام معدات الوقاية، مما يُخفض من إصابات العمل ويُجنب المنظمة تعطل الإنتاج والآلات وسوء العلاقات الإنسانية وسوء العلاقات العامة.

ج- يعمل التدريب على تنمية الروح المعنوية للعاملين بالمنظمة، فالفرد المدرب يشعر بالإشباع فى عمله نتيجة لثقته بنفسه واعتزازه بإنتاجه، مما يُشبع الحاجات النفسية لديه، كما يساعده على التقدم والترقى فى عمله، وبذلك ترتفع معنويات الأفراد.

د- يُسهل التدريب عمل المشرفين، إذ يحتاج المشرف إلى وقت أقل فى تصحيح أخطاء الموظفين، ولا يحتاج إلى مراجعة نسبة كبيرة من عمل الموظف المدرب، كما لا يحتاج إلى الملاحظة الدائمة للأفراد المدربين.

هـ- يُساعد التدريب على التوحيد والتنميط، إذ أن تعلم الطريقة المثلى فى فترة التدريب يُلافى اتباع كل فرد للطريقة التى يتعلمها بالمحاولة والخطأ واتباع الأفراد لطرق مختلفة للتنفيذ.

و- تؤدى ثقة الموظفين بأنفسهم التى تنشأ عن التدريب إلى خفض معدل الغياب وخفضه معدل دوران العمل، وتحسين العلاقات الإنسانية داخل المشروع.

٢) مزايا التدريب لأفراد المنظمة:

أ- يرتبط صالح أفراد القوى العاملة بصالح المنظمة إلى حد كبير، فالفائدة التى يوفرها التدريب للمنشأة تؤدى إلى نفع واضح للعمال فى الأمد الطويل، إذ أنه إذا فشلت المنظمة لفترة من الوقت فى تحقيق أهدافها، تضطر إلى التوقف عن الإنتاج، والتدريب الذى يؤدى إلى مساعدة المنظمة فى إنتاج سلع وخدمات لها قيمة اجتماعية بسعر مناسب يمكنها من الصمود فى وجه المنافسة، ويساعد أفراد القوى العاملة فى نفس الوقت فى توفير الفرص لاستمرار عملهم وتجنب بطالتهم، كما يؤدى نجاح المنظمة وازدهارها الذى ينتج عن التدريب إلى زيادة فرص التقدم والترقى أمام عمالها وموظفيها وتوفير الرفاهية لهم.

ب- يهيئ التدريب للأفراد العاملين بالمنظمة الفرصة لتعلم واجبات ومسئوليات وظائفهم، ولا يتركون للتعلم بأنفسهم دون مساعدة، وهى طريقة تعتمد على المحاولة والخطأ، وهى غير مضمونة النتائج، وتتطلب وقتاً طويلاً كما يشعر الفرد بالإحباط مرات كثيرة قبل اكتسابه المهارات اللازمة لفشله فى إنجاز واجباته، كما ينشأ عن ذلك كثرة استقالات الأفراد واضطرار المنشأة لفصل بعضهم لعجزهم عن تحقيق معايير الإنجاز، ومن ثم فإن التدريب الفعال يُعطى الأفراد الفرصة للشعور بإطراء التقدم والنجاح فى العمل ويجنب الشعور بالإحباط عند القيام بواجبات الوظيفة.

ج- يُساعد التدريب الأفراد الجدد للتغلب على الشعور بالوحدة والضربة التى يشعر بها أى قادم جديدة على مكان غريب عنه، إذ أن برامج التدريب التى تخطط بعناية وتُنفذ بحرص تعطى الأفراد الفكرة والشعور أن

المنظمة لديها اهتمام حقيقي أصيل بهم وبرفاهيتهم، ويشعر الفرد أن المنظمة قد بذلت جهودها لتساعده على التكيف والتوافق السريع مع مقتضيات العمل وتوقعات رؤسائه وزملائه منه.

د- يُفيد التدريب فى تهيئة الفرصة للفرد لتعلم مهارات ومعلومات إضافية، مما يُمهد له الطريق للترقى إلى وظائف أكثر مسئولية، ومن ثم فإن الفرد لا يُحسِّن مركزه المالى فحسب، وإنما يُحرز التقدم فى النواحى الاجتماعية والشخصية، ويشبع حاجات أساسية من الحاجات الإنسانية، وهى الحاجات النفسية والاجتماعية.

هـ- يُسهم التدريب فى زيادة دخل الأفراد العاملين بالمنظمة، وبصفة خاصة فى حالة دفع المنظمة للأجور وعلى أساس الإنتاج، إذ أن التدريب يرفع من كفاية الفرد، ويزيد من إنتاجه وبالتالى من أجره، وحتى إذا لم تُستخدم الطريقة السابقة فى دفع الأجور، فإن معظم المنشآت تعمل على توفير الدافع على العمل، بوضع مستويات مختلفة للأجور على أساس درجة المهارة والكفاية.

ويؤدى التدريب إلى خفض التعب، عندما يقوم الفرد بالعمل بالطريقة المناسبة، وبطريقة اعتيادية نتيجة لتكوين عادة لديه فى مرحلة التدريب، تتمثل فى القيام بالعمل بالطريقة السليمة، وبصورة تلقائية عادية، وبأقل قدر من الشعور والإدراك، كما أن إصابات العمل بالنسبة للعامل المدرب أقل من غيره نتيجة لتحذيره فى مرحلة التدريب من مصادر الحوادث التى قد يصادفها أثناء عمله، وتدريبه على الطرق المناسبة لتلافيها.

ويتضح مما سبق أن التدريب أداة إدارية هامة، إذا استخدمت الاستخدام المناسب، لا تؤدى إلى تحقيق أهداف الإدارة بإنتاج سلعة أو خدمة معينة فحسب، وإنما تُساعد أيضاً فى توفير الجو المناسب الذى يستطيع فيه فرد المنشأة أن يعمل بأقل قدر من الإحباط، وتُهيئ له الفرصة للحصول على أكبر قدر من الإشباع لحاجاته النفسية خلال عمله بالمنظمة.

التدريب وعلاقته بالتعلم:

تختلف برامج التدريب من منشأة إلى أخرى، فتقوم منشأة بإعداد برامج التدريب لجميع أفراد القوى العاملة داخلها، بينما تكتفى منشأة أخرى بتدريب الموظفين والعمال الجدد والمبتدئين.

ويعتمد التدريب غالباً، على طرق وأساليب التعلم المتنوعة، كالمحاولة والخطأ، وإدراك الموقف الكلي والتعلم بالتقليد الموجه، وإذا قمنا بتحليل عملية التعلم المتضمنة فى برامج التدريب داخل المنشآت، نلاحظ وجود عناصر معينة مشتركة فى جميع عمليات التعلم، فهناك فى المكان الأول مثير أو باعث أو دافع يدفع الفرد على التعلم، أى ينبغى أن توجد حاجة أو رغبة توفر الدافع للسلوك والعمل.

وتكون المرحلة التالية من مراحل التعلم هى مرحلة الاستجابة أو العمل، حيث يلجأ الفرد فى أغلب المواقف إلى عدد غير قليل من الأعمال ووجوه النشاط الضرورية التى توصله إلى الهدف، وبدون ذلك لا ينجح التعلم، فالفرد الذى تقل قدرته العقلية لا يستطيع النجاح فى التعلم الدراسى إذ أن استجاباته العقلية اللازمة للدراسة تكون خارج قدرته العقلية.

وتأتى المرحلة التالية، والتى تتمثل فى اختيار وانتقاء استجابات معينة إذ يختار الفرد الاستجابات الصحيحة ويحذف الخاطئ منها، ثم تأتى المرحلة الأخيرة والرئيسية من مراحل التعلم، وهى تعزيز وتقوية الاستجابة الصحيحة، فالفرد عندما يتعلم يكون فى حالة من حالات عدم التوازن مع البيئة المحيطة، ويحاول أن يعيد التوازن بتعلم شيء يجعله يتوافق مع بيئته، فيستجيب بطرق معينة لخفض الألم أو تجنب القلق أو الحصول على مكافأة معينة، وبالتالى يتم تقوية الاستجابة وتعزيزها، فالإشباع الذى حصل عليه الفرد يقوى من استجاباته، ومن ثم يميل الفرد إلى تكرار هذه الاستجابات، أما الاستجابات التى لم تعزز ولم توصل الفرد إلى تحقيق هدفه (الإشباع) فإنها تضعف وتُحذف بعد ذلك.

<u>صور برامج التدريب:</u>

* تدريب مندوبى البيع:

لقد بدأ الاهتمام بوظيفة البائع بعد الثورة الصناعية وبعد الإنتاج على نطاق واسع، إذ أصبح من الواضح أن فشل المنشأة فى توزيع إنتاجه يتبعه ضرورة خفض الإنتاج، وما ينشأ عن ذلك من زيادة التكاليف نظراً لأن نصيب الوحدة المنتجة من المصروفات الثابتة يزيد، وبالتالى تزيد تكلفة الوحدة، وتصبح المنشأة أقل قدرة على المنافسة مع غيرها من المنتجين.

ولقد كان المتوقع من مندوب البيع إلى عهد قريب أن يغرى العملاء والمتاجر على شراء السلعة وعرضها فى متاجرهم، ولكن الاتجاه الحديث الآن يؤكد ناحية الخدمة التى تقدم للعملاء، ولا يمكن للمنشأة توطيد أقدامها فى السوق، والحصول على أوامر توريد متكررة من عملائها إلا إذا بنيت برامج البيع على أساس تحقيق الفائدة المتبادلة للعميل والمنشأة ومندوبى البيع على السواء.

ولذلك نجد أن وظيفة مندوب البيع لم تعد تقتصر على بيع السلعة لمتاجر التجزئة، وإنما تتعدى ذلك إلى كثير من وجوه النشاط الأخرى، فيتوقع الآن من مندوبى البيع المساعدة فى تدريب عمال البيع فى متاجر التجزئة التى تتجر فى السلعة على أفضل طريقة لعرض السلعة، وتدريبهم أيضاً على وسائل وطرق الإعلان وترويج المبيعات وفن البيع، وتحصيل الديون وأداء خدمات ما بعد البيع للعملاء، علاوة على أن هناك وجوه النشاط الضرورية لكفاية مندوب البيع فى عمله مثل المهارة فى اختيار العملاء المرتقبين ومعالجة المراسلات وإعداد التقارير، والمعرفة العميقة بالسلع التى تنتجها المنشأة التى يعمل فى خدمتها والسلع المنافسة، ويحتاج إلى معرفة ودراية بطرق معالجة شكاوى العملاء والحفاظ على العلاقات العامة.

عناصر برامج التدريب لمندوبى البيع:

يشمل البرنامج التدريبى لمندوبى البيع فى أى منظمة تجارية على الموضوعات التالية:

- سياسات المنظمة:

حيث يتعرف المتدرب على السياسات الخاصة بأسعار السلع وخدمات ما بعد البيع والصيانة والضمان وغير ذلك.

- خصائص السلعة:

يحتاج البائع الناجح إلى المعرفة التامة بالسلعة التى يبيعها، ولذا فإن برنامج التدريب لابد أن يتضمن تعريفاً للسلعة وخصائصها، وكذلك المزايا التى يحصل عليها البائع من بيعها والمعلومات الفنية الخاصة بها.

- فــن البيــع:

من الضرورى أن يتدرب البائع على أفضل طريقة لتقــديم ســلعته للعملاء وهكذا فلابد من اشتمال برنامج التدريب على إكساب البائع المهارات اللازمة للنجاح فى إقناع العميل، وجذب انتباهه، واستثارة اهتمامه وحثه على البيع.

- تكوين الاتجاهات الإيجابية:

يُعتبر تكوين الاتجاهات الإيجابية نحو المنظمة والســلعة والاهتمــام برفع الروح المعنوية للقوى العاملة بالمنشأة، من أهم عناصر برنامج التدريب وخاصة مع مندوبى البيع، نظراً لعملهم خارج مقار المنشأة فى أغلب الأحيان وبلا متابعة مباشرة من رؤسائهم، وبذلك فإن ضعف إيمانهم بأهميــة الــدور الوظيفى الذى يقومون به سيؤدى حتماً إلى فقــدان حماســهم للعمــل بتلــك الوظيفة، وهو أمر ضرورى لنجاح مهمة وعمل مندوب البيع.

- تكوين العادات الضرورية للنجاح فى العمل:

ثمة بعض السلوكيات الإيجابية التى ينبغى أن يتحلى بها مندوب البيع للقيام بوظيفته ومهمته على أكمل وجه، كالتخطيط لزيارة العملاء والدقة فــى المواعيد، والصبر فى التعامل مع العملاء، ونحوه، وتلك العادات من الواجب أن تتضمنها برامج التدريب.

- الأعمال المكتبية المتعلقة بالوظيفة:

لوظيفة البائع متطلبات فنية وإدارية خاصة ككتابة أوامــر التوريــد وكتابة العقود والتقارير الدورية فى حالة البيع وعن نشاط المنشآت المنافسة

وغير ذلك من الأعمال المكتبية الهامة، والتى من الضرورى أن تتبناها برامج التدريب لمندوبى البيع.

*** تدريب العمال فى المجال الصناعى:**

نتيجة لازدياد التخصص فى العمل بعد الثورة الصناعية وبسبب إستعمال الآلات المعقدة الحديثة، أصبح العامل الفنى يقوم بأداء عمليات تكرارية مبسطة، وبالرغم من ذلك فإن العامل فى حاجة إلى تعلم واكتساب بعض المهارات الفنية الضرورية لتشغيل تلك الآلات والحفاظ عليها واستيعاب أساليب الصيانة وحل المشكلات والصعوبات البسيطة التى قد تطرأ أثناء التعامل مع تلك الآلات.

ومن ثم فمن الضرورى أن تتضمن برامج التدريب لعمال الصناعة ما يلى:

- **العناية بالمعدات وصيانتها:**

من الواجب أن يتدرب العمال على تمييز الأدوات التى يتعاملون معها، واكتساب مهارة العناية بها وصيانتها، ومعالجة التالف منها، علاوة على تجنب التعامل الخاطئ معها.

- **تطبيق مبادئ السلامة:**

من الضرورى أن يتدرب العامل الفنى على كيفية تجنب الأخطاء وأثناء العمل، وإجراءات الوقاية فى الصناعة بصورة عامة، وكيفية التصرف فى حالة حدوث أى مشكلة طارئة، وكيفية التعامل مع وسائل الإسعاف الأولى الموجودة بالمنشأة وغيره.

- **المهارات اللازمة لإنجاز العمل:**

ينبغى أن يتدرب العامل على كيفية تنفيذ كل مرحلة من مراحل الإنتاج وتلافى أى صعوبة تطرأ على كل مرحلة منها.

- **أساليب الرقابة على دقة العمل:**

أثناء عملية التدريب يتم إتباع النظم والمستويات الموضوعة لجودة المنتج طبقاً لما وضعته الإدارة لذلك، ومن ثم يتعلم العامل الحدود الدنيا لمستوى الجودة.

<u>مثال على طرق تدريب العمالة (تدريب العامل الفنى):</u>

أ- التدريب أثناء العمل:

ويتم بوضع الفرد فى العمل مباشرةً، حيث يتم إرشاده وتوجيهه أثناء العمل الفعلى، حيث يوضع الفرد المبتدئ فى العمل الفعلى أى يبدأ التدريب مع بدء الإنتاج، مع توقع أن إنتاجه سيكون أقل من المتوسط لفترة من الوقت، وأيضاً فمن المتوقع أن تزيد نسبة التالف فى المواد المستخدمة فى عملية الإنتاج.

ويمتاز هذا النوع من التدريب بأن الفرد يتعلم فى نفس بيئة ومحيط العمل الذى سيعمل فيه بعد ذلك، كما أنه يتبع نفس النظم والإجراءات ويندمج خلال فترة تعليمه مع زملائه ورؤسائه المستقبلين، علاوة على أن الفرد ينتج فعلاً أثناء فترة تدريبه، وبذلك يُغطى بعض تكاليف تدريبه.

ولكن يؤخذ على هذا النوع من التدريب، أن الفرد قد يستخدم مواد وآلات عالية التكاليف، مع احتمال ارتفاع نسبة التالف فى إنتاجه مما يؤدى إلى خسارة اقتصادية عالية.

ب- التدريب بعد الالتحاق بالوظيفة:

حيث يتم تدريب الفرد من أجل صقل مواهبه، فى مراكز تدريب خاصة تتضمن أجهزة وآلات مشابهة لتلك المستخدمة فى المصنع وذلك

بغرض تدريب الفرد الجديد فى العمل بطريقة مركزة وخلال فترة وجيــزة، وأيضاً تدريب الفرد العامل المتمرس على أجهزة وآلات جديدة لم يعمل عليها من قبل.

ومراكز التدريب قد توفر الوقاية والسلامة اللازمة للعمال المتدربين فقد يكون التدريب أثناء الخدمة أمراً غاية فى الصعوبة نظراً للضوضاء التى تُسببها الآلات أثناء العمل، علاوة على احتمالية حدوث حــوادث وإصـــابات للعمال خاصة مع قلة خبراتهم فى التعامل مع تلك الآلات.

وقد يتم التدريب خارج نطاق العمل بعدة صور تقترب من الجانـــب التعليمى المعرفى والذى يهتم بتعليم الأفــراد المبــادئ والأســس العلميــة لموضوع معين وأيضاً التدريب على حل المشكلات، ومن تلك الصور:

* أسلوب المحاضرات:

ومن مزاياه القدرة على الاتصال بأكبر عدد مــن المتــدربين مــع الاستعانة بأقل عدد من المدربين، علاوة علــى ســهولة اســتخدام وســائل الإيضاح والوسائل التعليمية المفيدة مع المحاضرة، مع انخفاض ملحوظ فــى التكلفة.

* تمثيل الأدوار:

يستند هذا الأسلوب على تمثيل اثنين من المتدربين أو أكثــر لأدوار معينة أمام باقى المتدربين، حيث يتم توجيههم للدور المطلوب تمثيله، كتمثيل دور رجل الاستقبال فى فندق ما، وتلك الطريقة تتيح للمتدرب وضع نفسه فى التطبيق العملى وليس الاعتماد على المعلومات أو التوجيــه المباشــر مــن الرؤساء لما يجب أن يقوم به، وأيضاً يتيح ذلك الأسلوب للمتدربين معرفــة النتائج مباشرةً عند قيام زملائهم بتحليل ونقد الدور التمثيلى.

• التدريب عن طريق مراكز التدريب الملحقة بالمنظمة:

حيث تقوم المنظمة ذاتها بتنظيم عملية التدريب، وتوجيه المتدربين وإرشادهم عن تشغيل الأجهزة والمعدات والآلات التى تشبه تلك التى سيتعاملون معها فى المستقبل.

• التلمذة الصناعية (التدريب المهنى)

وفى تلك الطريقة يزود الأفراد بالمعرفة النظرية والعملية لفترة زمنية محددة، يعقبها تدريب على العمل ذاته فى إحدى الشركات، وتلك الطريقة تجمع بين التدريب خارج العمل وأثنائه، وذلك مثل مراكز التدريب المهنى التابعة لوزارة الصناعة.

المراجـــع

أولاً : المراجع العربية :

١- إبراهيم السيد جاد الله : المنهج السلوكي في الإدارة، بنها، مؤسسة الإخلاص، ١٩٨٣م.

٢- إبراهيم درويش : الإدارة العامة في النظرية والممارسة، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨م.

٣- إبراهيم عصمت مطاوع وأمينة حسن: الأصول الإدارية للتربية، القاهرة، دار المعارف، ١٩٨٠م.

٤- إجلال حافظ : وظائف إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، القاهرة، (د.ن)، ١٩٩٣م.

٥- ــــــــــ : الإدارة – الأصول والأسس العلمية ، القاهرة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٣م.

٦- ــــــــــ وآخرون: أصول الإدارة، القاهرة ، دار الحريرى للطباعة والنشر، ١٩٩٦م.

٧- أحمد رشيد : نظرية الإدارة العامة – السياسة العامة والإدارة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٧م.

٨- أحمد زكى صالح: علم النفس في الإدارة والصناعة، القاهرة، دار النهضة العربية، (د. ت).

٩- ثابت عبد الرحمن إدريس: المدير والتحديات المعاصرة ، القاهرة ، مكتبة عين شمس ، ١٩٩٢م.

١٠- جازية زعتر: أصول التنظيم والإدارة ، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٩٨م.

١١- جمال ماضي : القيادة المؤثرة ، الإسكندرية، دار المدائن للنشر والتوزيع، ١٩٩٤م.

١٢- حسن توفيق : الإدارة العامة ، القاهرة، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٨٤م.

١٣- حمدى مصطفى معاذ: وظائف الإدارة ، القاهرة ، دار النهضة العربية، ١٩٨٤.

١٤- سامية فتحي عفيفي : الاتجاهات الحديثة في دراسة الإدارة العامة ، القاهرة، كلية التجارة – جامعة حلوان ، ٢٠٠٥م.

١٥- ـــــــــــــ : أساسيات الإدارة العامة ، القاهرة، حورس للطباعة والنشر، ٢٠٠٣م.

١٦- سعيد عامر : قضايا هامة لإدارة التغيير ، القاهرة، مركز وايد سرفيس للاستشارات والتطوير الإدارى، ١٩٩٢م.

١٧- سيد الهوارى : الإدارة – الأصول والأسس العلمية ، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٨٢م.

١٨- عبد الحميد بهجت : الإدارة العامة ، القاهرة، مطبعة الإيمان، ١٩٨٦م.

١٩- عادل رمضان : الإدارة العامة ، القاهرة، مكتبة عين شمس، ٢٠٠٦م.

٢٠- عبد الفتاح دياب : التخطيط والرقابة أساس نجاح الإدارة ، القاهرة، دار النيل للطباعة، ١٩٩٦م.

٢١- ـــــــــــ : طريقة إلى الإدارة الفعالة ، القــاهرة، المؤسســة العربية للطباعة والنشر، ١٩٩٨م.

٢٢- على السلمى : الإدارة العامة ، القاهرة، مكتبة غريب، ٢٠٠٠م.

٢٣- على الشريف : إدارة المنظمات العامة، بيــروت، دار النهضـــة ، ١٩٨٢م.

٢٤- على شريف : الإدارة العامة المعاصرة، بيروت، الدار الجامعيـــة، ١٩٨٨م.

٢٥- على عبد المجيد عبده: الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٦م.

٢٦- على محمود المبيضة : الإدارة العامة ، القاهرة، مكتبة عين شمس، ٢٠٠٧م.

٢٧- ليلى شحاته : الإدارة العامة ، القاهرة، قصر الزعفــران للنشــر والتوزيع، ١٩٨٥م.

٢٨- ـــــــــــ وآخرون : الإدارة العامة ، القــاهرة، كليــة التجــارة، جامعة عين شمس، ١٩٩٥م.

٢٩- محمد سعيد أمين: المنهج البيئي المقارن في دراســة علــم الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م.

٣٠- محمد محمد إبراهيم : إدارة الأفراد – رؤية من البيئة المصــرية، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٩٢م.

٣١- ــــــــــــــ : الإدارة والتحـديات الإداريـة المعاصـرة ، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٩٤م.

٣٢- ــــــــــــــ : الإدارة – الأسس والأصول العلمية ، القاهرة، مكتبة عين شمس، (د. ت).

٣٣- محمود صبح وآخرون : الإدارة العامة، كلية التجارة، جامعة عين شمسن ١٩٩٩م.

٣٤- محمد عبد الوهاب : مبادئ الإدارة – دراسة تحليلية للإدارة في الإطار الاجتماعي والسيكولوجي ، القـاهرة، (د. ن)، ٢٠٠١م.

٣٥- محمود محمد السيد : الإدارة العامة – منهج تحليلي (الجزء الأول)، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٩٠م.

٣٦- هدى رشوان: الإدارة العامة في عصر الحكومة الإلكترونية، القاهرة، الدار الهندسية، ٢٠٠٧م.

ثانيًا : المراجع الأجنبية :

1. Dubrin, A: Essentials of Management, 3rd Edition, South Publishing Co. 1999.

2. S. C[illegible]: The Management century, San Francisco, Jossey – Bass , 2000.

الفهـــرس

فهرس الكتاب

الموضـــــوع	الصفحة

مبادئ و قضايا في الإدارة العامة

(تطبيقات عملية)

إعداد
دكتور
حسين التهامي

اسم الطالب /

الفرقـــــة /

المجموعة /

رقم الطالب /

التقدير العام/

تطبيقات على الفصل الأول

س1: عرف كلاً من :-
أ)الإدارة العامة :

ب)الدولة:

ج)المنظمة العامة:

س2: ما الفروق الجوهرية بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال؟

س3 : يمكن تقسيم المنظمات العامة وفقاً لنشاطها.
ناقش تلك العبارة باختصار.

س4: تكلم بإيجاز عن أبرز خصائص الإدارة العامة.

س5 : ما الفرق بين كل من الإدارة المحلية والحكم المحلي؟

تطبيقات على الفصل الثاني

س1: أكمل العبارات التالية :-

أ) يعتبر .... هو من وضع النموذج البيروقراطي كتصور للعمل الإداري.

ب)من أبرز مبادئ الإدارة عند "هنري فايول" .... و ....

ج)التشديد على أهمية الحافز .... من أبرز أفكار الإدارة العلمية.

س2: ثمة بعض المبادئ التي اعتمدها النظام البيروقراطي كمعايير للحكم على كفاءة أي تنظيم إداري.

ناقش بإيجاز تلك المبادئ.

تطبيقات على الفصل الثالث

س1: ضع علامة (✓) أما م العبارة الصحيحة ، و علامة (X) أمام العبارة غير الصحيحة:

أ) يعتمد التخطيط على بعض الأسس و المبادئ كتحقيق الهدف و الارتباط الوثيق. (   )

ب) تصنف الأهداف حسب الإطار الزمني إلى أهداف طويلة المدى و قصيرة المدى فقط (   )

س2: يلزم لعملية التخطيط المرور بمجموعة من المراحل و الخطوات .

ناقش تلك العبارة بإيجاز.

س3: اختر الإجابة الصحيحة من البدائل التالية:-

أ) من الأجهزة المسئولة عن التخطيط في مصر:

- الجهاز المركزي للتعبئة و الإحصاء ( )
- وزارة الصحة ( )
- وزارة التعليم العالي ( )
- وزارة الخارجية ( )

ب) السياسات التشغيلية هي تلك المطبقة من قِبل:

- مديري الإدارات العامة ( )
- الوزراء ( )
- رؤساء الأقسام و المشرفين ( )
- وكلاء الوزارة ( )

ج) من شروط الهدف الفعال في عملية التخطيط:

- ارتباطه بالمصلحة الشخصية لبعض العاملين ( )
- تعارضه مع استراتيجيات المنظمة ( )
- ارتباطه بالحوافز المادية للعاملين في ادارات معينة دون غيرها ( )
- اتسامه بالواقعية والشرعية والقيم السائدة في المجتمع ( )

تطبيقات على الفصل الرابع

س1: ماذا نقصد بكلٍ من :-

أ) التنظيم كأحد الوظائف الإدارية.

ب) الهيكل التنظيمي.

ج) نطاق الإشراف.

س2: كيف يتم إعداد الهيكل التنظيمي لأي منظمة؟

تطبيقات على الفصل الخامس

س1: ماذا نعني بالآتي ؟
أ) مفهوم الرقابة.

ب) الرقابة الملازمة .

س2: ما أهمية العملية الرقابية للمنظمة؟
-
-
-
-
-

س3: اشرح وظيفة كل ما يلي في العمل الرقابي:
أ) الرقابة التشريعية .
ب) المجالس الشعبية المحلية.

تطبيقات على الفصل السادس

س1: اذكر بإيجاز خصائص التنظيم البيروقراطي لماكس ويبر.

-
-
-
-
-
-
-

س2: يعتبر الإصلاح الإداري من أبرز الحاجات الأساسية لدفع عجلة التنمية في الدول النامية ناقش بإيجاز أهم فوائد الإصلاح الإداري في ذلك الشأن.

تطبيقات على الفصل السابع

س1: ما مجالات عمل إدارة الأفراد؟

-
-
-
-

س2: اذكر ثلاث نقاط من مزايا تقييم الوظائف.

أ)

ب)

ج)

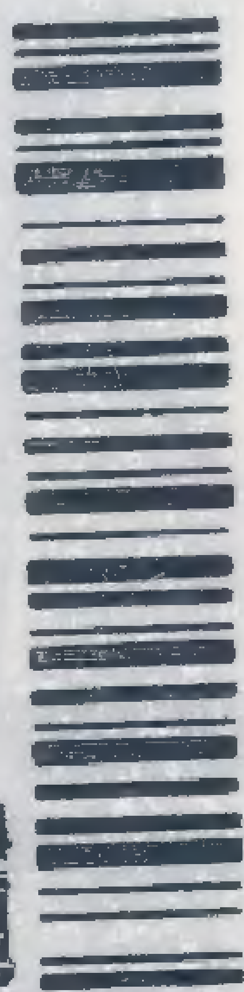
س3: عرف ما يلي:

أ) الترقيات .

ب) إدارة الأفراد

ج) تحليل الوظائف




Bibliotheca Alexandrina
06665808